

Arbeidstakers adgang til whistleblowing

En fremstilling og vurdering av arbeidstakers adgang til whistleblowing, herunder vurdering av hvordan arbeidstakers adgang til whistleblowing bør reguleres

Kandidatnr: 340

Veileder: Monica Haugedal

Leveringsfrist: 25. april 2005

Til sammen 17996 ord

25.04.2005

Innholdsfortegnelse

| | | |
|-----------------|--|-----------------|
| <u>1</u> | <u>INNLEDNING</u> | <u>1</u> |
| 1.1 | PRESENTASJON AV TEMA OG PROBLEMSTILLING | 1 |
| 1.2 | AVGRENSNING AV OPPGAVEN | 3 |
| 1.3 | BEGREPSAVKLARINGER/DEFINISJONER | 3 |
| 1.3.1 | ARBEIDSTAKER | 3 |
| 1.3.2 | ARBEIDSGIVER | 4 |
| 1.3.3 | VIRKSOMHET | 4 |
| 1.3.4 | ”YTRINGER”, UTTALELSER ETC. | 4 |
| 1.3.5 | ”WHISTLEBLOWER”/”VARSLER” | 4 |
| 1.4 | OPPBYGNING AV OPPGAVEN | 5 |
| <u>2</u> | <u>WHISTLEBLOWING</u> | <u>7</u> |
| 2.1 | HENSYN | 7 |
| 2.2 | YTRINGSFRIHET | 8 |
| 2.3 | LOJALITETSPLIKTEN | 9 |
| 2.4 | ARBEIDSMILJØLOVEN | 12 |
| 2.4.1 | MELDING OM FARE FOR LIV OG HELSE | 12 |
| 2.4.2 | ANONYME MELDINGER TIL ARBEIDSTILSYNET | 12 |
| 2.4.3 | SAKLIGHETSKRAVET VED OPPSIGELSE OG AVSKJED | 13 |
| 2.4.4 | FORBUDET MOT DISKRIMINERING/FORSKJELLSBEHANDLING | 14 |
| 2.5 | MELDING OM FARE FOR PASIENTERS SIKKERHET | 15 |
| 2.6 | SÆRSKILT VERN FOR TILLITSVALGTE | 15 |
| 2.7 | EMK ARTIKKEL 10 | 15 |
| 2.7.1 | LOVSKRAVET | 18 |
| 2.7.2 | NØDVENDIG I ET DEMOKRATISK SAMFUNN | 18 |
| 2.7.3 | FORHOLDSMESSIGHET | 19 |
| 2.7.4 | KONKRET AVVEINING | 19 |
| 2.7.5 | SKJØNNSMARGIN | 19 |
| 2.8 | SP ARTIKKEL 19 | 19 |
| 2.9 | EØS-AVTALEN – EU | 20 |
| 2.9.1 | DIREKTIVET OM DISKRIMINERING I ARBEIDSLIVET | 20 |

| | | |
|-------|-------------------------|----|
| 2.9.2 | LUFTFARTSDIREKTIVET | 20 |
| 2.10 | KORRUPSJONSKONVENSJONEN | 20 |

3 ULOVFESTET RETT – MOMENTER VED VURDERINGEN AV VARSLINGENS RETTMESSIGHET

| | | |
|-------|--|----|
| 3.1 | TYPE FORHOLD | 22 |
| 3.2 | MOTTAKER | 24 |
| 3.2.1 | INTERNE UTTALELSER | 24 |
| 3.2.2 | FAGFORENING | 26 |
| 3.2.3 | TILSYNSMYNDIGHETER | 26 |
| 3.2.4 | KUNDER | 26 |
| 3.2.5 | MEDIA | 27 |
| 3.3 | AVGIVER | 28 |
| 3.4 | FORSKJELLER PÅ OFFENTLIG OG PRIVAT ANSATTE | 30 |
| 3.5 | BETYDNINGEN AV AVGIVERENS MOTIV MED UTTALELSEN | 31 |
| 3.6 | SITUASJONEN UTTALELSEN BLIR AVGITT I | 31 |
| 3.7 | FORM | 32 |
| 3.8 | SANNHETSGEHALTEN I PÅSTANDENE | 33 |
| 3.9 | BETYDNING FOR SAMFUNNSDEBATTEN | 35 |
| 3.10 | HENSIKTMESSIG VIRKEMIDDEL | 35 |
| 3.11 | SKADEEVNE | 36 |
| 3.12 | PROPORSJONALITET | 36 |

4 UTENLANDSK RETT

| | | |
|-----|--------------|----|
| 4.1 | SVERIGE | 38 |
| 4.2 | FINLAND | 39 |
| 4.3 | STORBRIANNIA | 39 |
| 4.4 | USA | 40 |

5 BØR ARBEIDSTAKERS ADGANG TIL Å VARSLE LOVREGULERES?

| | | |
|-------|---|----|
| 5.1 | HENSYNET TIL EN KLARERE RETTSTILSTAND | 41 |
| 5.2 | BEDRE VERN AV ARBEIDSTAKERS YTRINGSFRIHET | 43 |
| 5.3 | RETTLIGE FORPLIKTELSE | 44 |
| 5.3.1 | LOVSKRAVET | 44 |

| | | |
|-------------|--|-----------|
| 5.3.2 | INFRASTRUKTURKRAVET | 45 |
| 5.3.3 | FOLKERETTSLIGE FORPLIKTELSE | 46 |
| 6 | <u>HVA LOVEREGULERINGEN BØR OMFATTE</u> | 48 |
| 6.1 | LOVFESTING AV LOJALITETSPLIKTEN | 48 |
| 6.2 | PERSONKRETSEN | 49 |
| 6.3 | KRAV TIL INTERN VARSLING | 50 |
| 6.4 | INFORMASJONSKANALER | 51 |
| 6.5 | REGULERING I ARBEIDSREGLEMENT | 53 |
| 6.6 | KRAV TIL DOKUMENTASJON - AKTSOMHETSKRAV | 53 |
| 6.7 | BEVISBYRDEN | 54 |
| 6.7.1 | FOR SKADE PÅ ARBEIDSGIVERS INTERESSER | 54 |
| 6.7.2 | FOR ULOVLIG GJENGJELDSE | 54 |
| 6.8 | VERN MOT SANKSJONER | 56 |
| 6.9 | ERSTATNING FOR URETTMESSIG GJENGJELDSE | 56 |
| 6.10 | PLIKT TIL Å VARSLE | 57 |
| 6.11 | PASSERING AV REGELEN | 58 |
| 6.12 | UTFORMING | 59 |
| 7 | <u>KONKLUSJON</u> | 62 |
| 8 | <u>LITTERATURLISTE</u> | 63 |

1 Innledning

1.1 Presentasjon av tema og problemstilling

Denne oppgaven handler om "whistleblowing", og hvordan arbeidstakernes adgang til å varsle om kritikkverdige eller ulovlige forhold hos arbeidsgiver bør reguleres.

Med whistleblowing eller varsling menes at en arbeidstaker varsler internt, til tilsynsmyndigheter, andre offentlige organer, eller til og med varsler offentligheten om kritikkverdige forhold ved virksomheten. Dette kan være ulovlig, korrupt, umoralsk eller annen skadelig aktivitet som virksomheten er innblandet i.

Vi har en rekke eksempler på tilfeller der store økonomiske skandaler har fått utvikle seg på bakgrunn av at ulovlige forhold har fått pågå i en bedrift der de ansvarlige ikke har tatt affære, og uten at noen har tatt skritt for å avsløre dette for omverdenen. I tilfeller som Enron-skandalen og Finance Credit¹, ble også helt uskyldige bedrifter rammet fordi ingen sa fra om hva som egentlig foregikk.

I *Enron-saken* skrev Sharron Watkins et notat til toppledelsen om hvordan korrupsjon og ulovlig regnskapsførsel kunne velte selskapet. Hun ble anbefalt en "stille omplassering" i selskapet, før nettet raknet. Watkins ble kåret til "person of the year" av TIME Magasine i 2002 sammen med to andre varslere.

I Danmark mistet Frank Søholm Grevil, som var major i den danske etterretningstjenesten, jobben etter å ha fortalt Berlingske tidene at Danmark ikke hadde bevis for at Irak hadde masseødelegglesesvåpen.

Kari Breirem følte seg presset til å si opp sin stilling som direktør i BA-HR etter at hun nektet å skrive under på faktura på 1,5 mill i honorar til Tore Tønne som var ment å skjule forbindelsen mellom ham og Kjell Inge Røkke. Tønne tok senere sitt eget liv.

Datteren til Breirem mistet jobben sin hos BA-HR.²

Disse, og flere andre saker har vært med på å skape en stadig økende bevissthet om at arbeidstakere som varsler om kritikkverdige forhold er en ressurs som kan bidra til å

¹ Selskapets regnskaper viste helt andre tall enn de reelle, og flere banker lånte ut millionbeløp på denne bakgrunn.

² Dagbladets magasin 19. februar 2005, side 21.

skape en bedre bedriftskultur, og som man bør ta vare på, men har også satt fokus på den vanskelige posisjonen varsleren kan havne i.

Spørsmålet om hvilken rett arbeidstakerne har til å varsle er interessant og aktuelt for en stor del av befolkningen, ettersom nesten 2 millioner nordmenn er arbeidstakere, og således potensielt kan havne i en slik konfliktsituasjon.

I dag er reglene om varsling ulovfestet. Vi befinner oss i grensefeltet mellom arbeidstakerens ytringsfrihet og lojalitetsplikten ovenfor arbeidsgiver. Arbeidsgiver har krav på at arbeidstakeren ikke går ut med negativ informasjon om virksomheten som kan skade hans omdømme, samtidig som arbeidstakeren i utgangspunktet har en vid adgang til å uttale seg om nær sagt det han måtte ønske i kraft av ytringsfriheten.

I forbindelse med vedtakelsen av den nye ytringsfrihetsparagrafen (Grunnloven § 100) ble det fra Stortingets side foreslått at adgangen til whistleblowing burde lovreguleres. Spørsmålet ble deretter behandlet i forbindelse med den nye arbeidsmiljøloven som antakeligvis blir vedtatt i løpet av våren. Arbeidslivslovutvalget³ valgte å ikke definere nærmere grensene for hva slags ytringer arbeidstakeren kan fremsette uten å risikere represalier fra arbeidsgiver på grunnlag av illojalitet, ettersom det er en problemstilling som er vanskelig å regulere presist, idet det finnes så mange forskjellige typer arbeidsforhold og situasjoner som kan være aktuelle.

Utvalget foreslo derimot å lovfeste et vern for de som ”*på en lojal måte informerer om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen*”,⁴ altså et vern mot gjengjeldelse.

Dette forslaget ble fulgt opp i Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven). Departementet mente imidlertid at det også var behov for en regulering av grensene for arbeidstakers adgang til varsling, og ga uttrykk for at de ville sette i gang arbeid med sikte på ytterligere regulering.

³ Oppnevnt ved kongelig resolusjon 30. august 2001 for å utrede endringer i arbeidsmiljøloven. Utvalget avga 20. februar sin innstilling NOU 2004:5 *Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst* til Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

⁴ NOU 2004:5, side 452.

Formålet med denne oppgaven er å kartlegge hvilken adgang arbeidstakeren har til å varsle, samt å vurdere hvordan denne adgangen bør reguleres.

1.2 Avgrensning av oppgaven

Jeg vil i utgangspunktet forholde meg til arbeidstakerens adgang til å fremsette ytringer som er kritiske, og som derfor vil kunne være til reell skade for arbeidsgiveren. Da jeg kun ser på lojalitetsplikten som skranke for arbeidstakerens ytringsfrihet, vil jeg ikke befatte meg med andre former for innskrenkninger i arbeidstakernes ytringsfrihet enn de som er oppstilt av og av hensyn til arbeidsgiver.

Det tas stadig flere initiativ for å fremme adgangen til varsling i flere land. Jeg kommer til kort å fremstille reglene i enkelte land som har vært tidligere ute enn oss. Dette er en oppgave i seg selv, som er svært interessant, men som jeg ikke vil påta meg i denne omgang. Jeg vil derimot benytte enkelte av eksemplene i vurderingen av hvordan det kunne være hensiktsmessig å regulere arbeidstakerens adgang til whistleblowing her til lands.

Jeg vil fortrinnsvis konsentrere meg om situasjonen i et bestående arbeidsforhold, der arbeidstakeren har fått tilgang på informasjon som han anser det nødvendig å offentliggjøre, men vil kort presentere situasjonen i forbindelse med avvikling av arbeidsforholdet under 2.3.

1.3 Begrepsavklaringer/definisjoner

1.3.1 Arbeidstaker

I Lov om arbeidervern og arbeidsmiljø av 4. februar 1977 nr. 4 (arbeidsmiljøloven), § 3 nr. 1 er arbeidstaker definert som *"enhver som utfører arbeid i en annens tjeneste"*. Det sentrale er at det dreier seg om en person som er i et underordningsforhold til en arbeidsgiver ved at han stiller sin arbeidskraft til disposisjon for den annen part.⁵ Fremstillingen vil gjelde alle typer arbeidstakere, uavhengig av hvilket nivå i virksomheten de befinner seg på.

⁵ Eskeland, Ståle. *Ytringsfrihet og arbeidsforhold* – Tidsskrift for rettsvitenskap 1982 side 853, på side 855.

1.3.2 Arbeidsgiver

Som arbeidsgiver regnes i denne forbindelse ”*enhver som har tilsatt arbeidstaker for å utføre arbeid i sin tjeneste*”, som definert i arbeidsmiljølovens § 4, 1.ledd. Betegnelsen dekker både fysiske og juridiske personer, og både offentlig og privat arbeidsgiver vil være omfattet.

1.3.3 Virksomhet

Begrepet virksomhet benyttes som en betegnelse for ”*de driftsmessige aktiviteter som ledes av arbeidsgiveren innenfor en organisatorisk ramme*”.⁶ I Jakhellns ”*Oversikt over arbeidsretten*” presiseres det at aktivitetene kan være avgrenset i større eller mindre grad, og at en arbeidsgiver således kan drive flere virksomheter.⁷

For mitt formål må begrepet forstås dit hen at det dreier seg om alle arbeidsgiverens aktiviteter, slik at dersom arbeidstakeren oppdager kritikkverdige forhold i forbindelse med en hvilken som helst aktivitet arbeidsgiver bedriver, vil de samme spørsmål reise seg. I samme betydning som ”virksomheten” vil jeg benytte uttrykk som bedriften, arbeidsplassen ol.

1.3.4 ”Ytringer”, uttalelser etc.

Ytringsfriheten omfatter i utgangspunktet både adgangen til å uttale seg, retten til å få informasjon samt retten til å velge å ikke uttale seg, og å uttrykke seg på andre måter enn rent verbalt, f eks ved demonstrasjon, streik og liknende.⁸ I denne oppgaven vil jeg konsentrere meg om arbeidstakerens adgang til å *uttale* seg om forhold som vedrører arbeidsgiver. Det vil hovedsakelig dreie seg om ytringer som oppfattes som kritikk av arbeidsgiver, eller på annen måte stiller denne i et dårlig lys. Ytringene vil kunne være både faktaopplysninger og meningsytringer.

1.3.5 ”Whistleblower”/”varsler”

Uttrykket ”Whistleblowing” er hentet fra anglosaksisk rett, der dette har vært en aktuell problemstilling i lengre tid enn her til lands. I lovutkastet til den nye Arbeidslivsloven, har Arbeidslivslovutvalget brukt begrepet ”varslere”, i betydningen ”*Arbeidstakere som*

⁶ Jakhelln, Henning. *Oversikt over arbeidsretten* (2004), side 21.

⁷ I.c.

⁸ Eggen, Kyrre. *Arbeidsrett Vol I nr. 1* 2004, side 3.

informerer om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen".⁹ Det er denne definisjonen jeg vil forholde meg til.¹⁰

Jeg syns i utgangspunktet det er uheldig å innføre utenlandske begrep i det norske språk, og det taler for å bruke det fornorskede uttrykket "varsler". I Odelstingsproposisjonen¹¹ har de også konsekvent benyttet uttrykket varsling. "Whistleblower" er imidlertid mer distinkt og et allerede innarbeidet begrep. Jeg vil derfor benytte både "whistleblower"/"whistleblowing", og "varsler"/"varsling" i samme betydning.

1.4 Oppbygning av oppgaven

I første del av oppgaven vil jeg redegjøre for gjeldende rett. Lovgivningen er relativt fragmentarisk og rettspraksis er ikke spesielt rikholdig. Fordi det foreligger lite praksis fra Høyesterett vil jeg i relativt stor grad benytte underrettsdommer i min argumentasjon.¹² Jeg vil også se på konvensjoner og annet regelverk. Jeg vil ta for meg noen avgjørelser fra EMD, ettersom disse har betydning for tolkningen av Den europeiske menneskerettskonvensjon av 4. november 1950 (EMK), som er gjeldende norsk rett med forrang fremfor annen lovgivning i henhold til Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett av 21. mai 1999 nr. 30 (menneskerettsloven) §§ 2 og 3. I tillegg vil jeg benytte meg av både forarbeidene til Grunnlovens § 100¹³ og til den nye arbeidsmiljøloven.¹⁴

Del II vil være en de lege ferenda-del, der jeg på bakgrunn av gjeldende rett vil drøfte hvorvidt adgangen til whistleblowing og grensene for hva som regnes som akseptabelt i

⁹ NOU 2004:5, side 444.

¹⁰ Mer om begrepet: Arnesen, Per Christian. *Tjenestemenns adgang til å offentliggjøre kritikkverdige forhold i forvaltningen* (1995), side 18. Eksempler på "kritikkverdige forhold", side 27.

¹¹ Ot.prp. nr. 49 (2004-2005)

¹² Dette må være forsvarlig, ettersom særlig oppsigelsessaker sjelden påankes. Jeg finner støtte i både Eckhoff, Thorstein. *Rettskildelære* (2001), side 162, Frihagen, Arvid. *Villfarelse og ugylldighet i forvaltningsretten* (1966), side 190-192 og Fanebust, *Oppsigelse i arbeidsforhold* (2001), side 51. Eckhoff sier at "Særlig på områder hvor avgjørelser sjelden påankes videre, kan denne praksis bli bestemmende (...)". Frihagen understreker at bruk av underrettspraksis vil gi drøftelsene en mer "konkret forankring".

¹³ NOU 1999:27, St.meld. nr. 26 (2003-2004), Innst.S. nr. 270 (2003-2004) og Stortingsmøte torsdag 30. september kl.10.10 2004 (referat).

¹⁴ NOU 2004:5 og Ot.prp. nr. 49 (2004-2005).

forhold til arbeidsgiver bør lovfestes, og i så fall hvordan. Jeg vil også drøfte om man bør lovfeste en videre adgang til å varsle, om man kanskje til og med bør statuere en plikt til å varsle om visse forhold, hvem det eventuelt skal varsles til, og om man muligens bør lovfeste en snudd bevisbyrderregel og gi erstatningsregler etter modell av likebehandlings- og diskrimineringsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven.

2 Whistleblowing

2.1 Hensyn

Temaet whistleblowing er ikke inngående behandlet verken i litteraturen eller rettspraksis her til lands.

Ytringsfriheten er beskyttet i Grunnloven, og lojalitetsplikten er anerkjent gjennom teori og rettspraksis. Hensynet til arbeidstakerens ytringsfrihet må veies opp mot arbeidsgivers behov for å verne sitt omdømme. Dette gir vanskelige avveininger. Det interessante blir i vår sammenheng å finne ut hvor grensen mellom disse to går – altså i hvilken grad arbeidstakeren kan benytte seg av sin ytringsfrihet før hensynet til arbeidsgiver tar over, og sett fra den annen side – hvor langt arbeidsgiver kan kreve lojalitet/taushet av arbeidstakeren før dette ikke lenger gyldig kan opprettholdes fordi det hindrer retten til å komme med frie ytringer.

Men det er ikke bare hensynet til disse to partene som avgjør. Også hensynet til samfunnet, og ønsket om størst mulig åpenhet for blant annet å unngå korrupsjon og annen kriminalitet og ukultur, taler for at arbeidstakeren skal melde fra om kritikkverdige forhold. Hensynet til aksjeeierne i et selskap vil også kunne telle med. De er selvfølgelig interesserte i at deres utbytte ikke går inn i det store dragsuget der ansatte/ledelsen benytter ressurser på en uhensiktsmessig eller til og med ulovlig måte, samtidig som dette hensynet medfører at det er viktig for virksomheten å være (eller i det minste fremstå som) hederlig.

For å kunne vurdere hvorvidt/hvordan man skal lovregulere er det viktig å se på hva som allerede foreligger av lovgivning for finne ut hva gjeldende rett er, men også for å se hva som må gjøres lovteknisk. Kanskje kan/bør enkelte bestemmelser fjernes eller gis utvidet anvendelsesområde? Dette skal jeg behandle i del to av oppgaven som skal dreie seg om hvordan whistleblowing bør reguleres på bakgrunn av gjeldende rettsstilstand som jeg gjør rede for nedenfor.

2.2 Ytringsfrihet

I henhold til Grunnloven av 17. mai 1814 (Grl.) § 100, har enhver borger rett til ytringsfrihet – ”*Ytringsfrihet bør finne sted*”. Dette gjelder selvfølgelig også for arbeidstakere. Ytringsfriheten er en av våre mest grunnleggende rettigheter. Ikke bare er den beskyttet i vårt mest tungtveiende lovverk, den nyter også et sterkt vern på internasjonal basis, gjennom f.eks. Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK)¹⁵ artikkel 10 og FNs konvensjon til vern om sosiale og politiske rettigheter (SP)¹⁶ artikkel 19.

Tradisjonelt er det tre grunnleggende hensyn som skal vernes av ytringsfriheten: Sannhetssøking, demokratiet og individets frie meningsdannelse.

Det første målet ytringsfriheten skal sikre, er at *sannheten* kommer frem. Når enhver kan uttale seg om det han vil, og uttalelsene kan bli motsagt av de som måtte ha en annen mening, legger dette grunnlag for at et mest mulig korrekt bilde av en situasjon kan dannes. Når ikke en makthaver kan kontrollere det som blir sagt, sikrer man at ikke sannheten blir den som den styrende makten til enhver tid måtte foretrekke, og ytringsfriheten fungerer dermed som et middel til å oppnå bedre innsikt.¹⁷

Det er en forutsetning for *demokratiet* at folket er opplyst. De må ha all den informasjon som trengs for å gjøre seg opp en mening om hvordan og av hvem samfunnet skal styres. Ytringsfriheten er dermed en forutsetning for at demokratiet skal kunne fungere som forutsatt.¹⁸

Det er i tillegg et mål i seg selv at en person skal kunne uttrykke seg om det han eller hun ønsker. Dette regnes som et ledd i *personens dannelse*, idet en person utvikler seg ved å bli hørt og få uttrykke sine egne meninger og ved å bryne sine oppfatninger mot andres.¹⁹

¹⁵ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rome 4 November 1950.

¹⁶ International Convention on Civil and Political rights, 16 December 1966.

¹⁷ St.meld. nr. 26 (2003-2004), side 18.

¹⁸ Ibid., side 19-20.

¹⁹ Ibid., side 18-19.

Utgangspunktet er at arbeidstakeren nyter samme rett til å ytre seg som enhver annen person i samfunnet, samt at denne adgangen er svært vid. Den ulovfestede lojalitetsplikten i arbeidsforhold innskrenker arbeidstakerens ytringsfrihet ved at han ikke skal handle på en måte som kan være til skade for arbeidsgiver, herunder at han ikke skal uttale seg på en måte som kan stille arbeidsgiver eller bedriften i et dårlig lys. Dermed kan de plikter som følger av arbeidsforholdet medføre at arbeidstakeren i forhold til sin arbeidsgiver ikke har like stor ytringsfrihet som enhver annen person.

Også innskrenkninger i arbeidstakerens ytringsfrihet med grunnlag i arbeidsgivers styringsrett, ved arbeidsreglement, eller bestemmelser i arbeidsavtalen som regulerer arbeidstakerens adgang til å uttale seg om forhold ved virksomheten kan være aktuelle. En regulering som går utover det som er tillatt etter Grunnloven vil imidlertid ikke kunne gjøres gjeldende ovenfor arbeidstakeren.²⁰ Det er imidlertid anerkjent at lojalitetsplikten kan gjøre innskrenkninger i arbeidstakerens adgang til å uttale seg, slik at lojalitetspliktens omfang vil ha betydning for ytringsfrihetens grenser. Hvor grensen går, vil i praksis bero på en avveining av generelle hensyn og en konkret vurdering i det enkelte tilfelle.

2.3 Lojalitetsplikten

Det er i rettspraksis og teori lagt til grunn at arbeidstakeren har en lojalitetsplikt ovenfor arbeidsgiveren. Dette er blant annet slått fast i Rt.1990.607, der en bedrift ble tilkjent erstatning for tap som følge av illojal opptreden etter at to ledende ansatte sa opp og deltok i stiftelsen av et konkurrerende selskap. Høyesterett uttalte at *"Det må legges til grunn at det foreligger en alminnelig og ulovfestet lojalitets- og troskapsplikt i arbeidsforhold. (...) At det eksisterer en slik plikt er også lagt til grunn i den arbeidsrettslige teori."*²¹

Lojalitetsplikten innebærer at arbeidstaker må ta tilbørlig hensyn til arbeidsgivers interesser.²² Plikten innebærer blant annet at man ikke skal drive konkurrerende

²⁰ Eggen (2004), side 6.

²¹ Jf. også Rt.1996.1401 og Rt.1993.300.

²² Fanebust, *Innføring i arbeidsrett* (2002), side 126.

virksomhet, begå lovbrudd i tjenesten, røpe bedriftshemmeligheter og en rekke andre biforpliktelser som følger av arbeidsforholdet.²³

Lojalitetsplikten innebærer også at arbeidstaker ikke unødig skal skade arbeidsgiverens interesser eller arbeidsplassens offentlige omdømme,²⁴ og setter dermed skranker for hva arbeidstakeren kan uttale seg om.

Det oppstår et utpreget tillitsforhold i et arbeidsforhold, ettersom arbeidstaker gjennom sitt arbeid får tilgang på informasjon han ikke ville hatt om ikke det hadde vært for ansettelsesforholdet. Arbeidsgiver må på denne bakgrunn kunne kreve at arbeidstaker ikke røper bedriftshemmeligheter eller sverter foretaket.

De fleste virksomheter er avhengig av et godt renommé, og vil gjøre sitt ytterste for å beskytte dette. Arbeidsgiver sikrer seg derfor ved å kreve lojalitet fra arbeidstakeren som kan sanksjoneres dersom tilliten brytes.

Sanksjonene arbeidsgiver kan pålegge arbeidstakeren for å ha brutt lojalitetsplikten kan være advarsel eller irrettesettelse, tjenestepåtale eller ordensstraff i de offentlige forhold, og i de alvorligste tilfellene oppsigelse eller til og med avskjed.²⁵

Lojalitetsplikten gjelder under hele ansettelsesforholdet, også utenfor arbeidstiden og i oppsigelsestiden selv om man skulle ha fratrådt med lønn.²⁶ I den grad lojalitetsplikten følger av de ulovfestede regler eller styringsretten, må man anta at den opphører sammen med arbeidsforholdets avslutning.

I forbindelse med Quigstad-saken²⁷ la sivilombudsmannen vekt på at nektelse av å la Justisråden ved ambassaden i Washington, Lasse Quigstad, publisere en artikkel med kritikk av de amerikanske myndighetenes opprettelse av "terrordomstoler" ikke var spesielt tyngende, ettersom han kunne la den trykke etter sin fratrede, som var nært forestående. Identifikasjonsfaren gjorde seg da ikke lenger gjeldende. Også hensynet til samarbeid og tillit vil miste sin vekt etter arbeidsforholdets avslutning. Arbeidsgivers adgang til å pålegge arbeidstaker begrensninger i sin adgang til å uttale seg negativt om

²³ *Fanebust* (2002), side 131 flg.

²⁴ St.meld. nr. 26 (2003-2004), side 102.

²⁵ Aml. §§ 60 og 66, Lov om statens tjenestemenn m.m. av 4. mars 1983 nr. 3 (tjml.) §§ 9, 10, 14, 15 og 16.

²⁶ Dege, Jan Tormod. *Arbeidsgivers styringsrett Bind III* (1997), side 92.

²⁷ Sivilombudsmannens årsmelding 2002, side 66.

virksomhetens forhold etter avsluttet arbeidsforhold må derfor antagelig være svært begrenset. *Fanebust* skriver at konkurransehensyn er de eneste som kan begrunne en lojalitetsplikt etter arbeidsforholdets opphør.²⁸

Det kan tenkes at arbeidsgiver vil sikre seg mot negativ omtale ved at arbeidstakeren forplikter seg ved avtale til ikke å omtale bedriftens forhold i en nærmere angitt periode etter fratredelse. Det vil som et alminnelig utgangspunkt være arbeidsavtalen som avgjør omfanget av arbeidstakerens plikter.²⁹ Arbeidsgiver vil imidlertid ha små sanksjonsmuligheter i en slik situasjon, med mindre arbeidstakeren har påført ham økonomisk tap, eller uttalelsene rammes av den alminnelige injurielovgivningen³⁰ eller berører forretningshemmeligheter.³¹ I forbindelse med konkurranseklausulsreglene i Lov om avslutning av avtaler, om fullmakt og om ugyldige viljeserklæringer av 31. mai. 1918 nr. 4 (avtl.) § 38, er det antatt en øvre grense på ca 2 år,³² forutsatt kompensasjon etc. Tidsperioden må imidlertid være betydelig kortere i denne forbindelse.

Hvem lojalitetsplikten retter seg mot avhenger av hvem som anses som arbeidsgiver. Arbeidsgiver som er en del av en konsernstruktur må imidlertid antakeligvis kunne kreve lojalitet i forhold til omtale av alle deler av konsernet.³³ Det vil også kunne være ufordelaktig for arbeidsgiver om arbeidstaker begir seg inn på massiv kritikk av kunder, leverandører eller oppdragsgivere, i den grad arbeidstakeren *identifiseres* med arbeidsgiver, jf. pkt 3.3 nedenfor.³⁴

I siste instans vil det være virksomhetens aksjonærer arbeidstakeren skylder lojalitet.³⁵

Et spesialtilfelle er der arbeidstakeren varsler om taushetsbelagte militære forhold. I Rt.1979.100 varslet en major om ulovlig etterretning etter 25 år, og ble idømt 75 dagers fengsel. Dette ble ikke ansett urettmessig. Resultatet må kunne

²⁸ *Fanebust* (2002), side 128.

²⁹ *Ibid.*, side 93.

³⁰ Følger ikke spesielt av arbeidsforholdet, og får derfor ikke relevans for spørsmålet om grensene for arbeidstakers lojalitetsplikt.

³¹ Staffetrusselen i Almindelig borgerlig straffelov av 22. mai 1901 (strl.) § 294 pkt. 2 for å røpe forretningshemmeligheter gjelder så lenge arbeidsforholdet består og to år i etterkant.

³² Jf. 2000-12-22. LB-2000-03622. og Rt.1990.607.

³³ Se Rt.2003.1614. avsnitt (44).

³⁴ Se også RG.1977.187, der alvorlige, usanne beskyldninger mot *overordnede* tilsa avskjed.

³⁵ *Eggen* (2004), side 10.

begrunnes i de helt spesielle forhold det er snakk om. Hensynet til rikets sikkerhet veier tungt, jf. Grunnloven § 100, og fra EMD er relativt sterke inngrep i ytringsfriheten godtatt med denne begrunnelse.³⁶

Noen av de typiske formene for whistleblowing er allerede regulert gjennom den alminnelige lovgivningen. Jeg vil derfor først foreta en presentasjon av de regler som er aktuelle.

2.4 Arbeidsmiljøloven

2.4.1 Melding om fare for liv og helse

I henhold til aml. § 16 nr. 1, tredje ledd, har en arbeidstaker som blir oppmerksom på forhold (*"feil eller mangler"*) ved arbeidsmiljøet som kan *"medføre fare for liv eller helse"* plikt til å underrette sin arbeidsgiver. Det er imidlertid *arbeidsgiveren*³⁷ som skal varsles, men arbeidstakeren kan også melde fra til verneombud og, i nødvendig utstrekning, andre arbeidstakere. Ordlyden gir imidlertid en klar indikasjon på at dette ikke er en bestemmelse som hjemler noen rett for arbeidstakeren til å ta denne informasjonen utenfor bedriftens *"fire vegger"*. I tilknytning til § 16a er det gitt en forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter av 6. desember 1996 nr. 1127 (internkontrollforskriften), som skal sikre at arbeidsgiver har tilstrekkelig gode systemer for å oppdage denne typen forhold. Etter dette systemet er arbeidstaker forpliktet til å være oppmerksomme på arbeidsmiljøspørsmål, og til dels også til uoppfordret å melde fra om slike forhold.³⁸

2.4.2 Anonyme meldinger til arbeidstilsynet

I medhold av aml. § 81 *"Beskyttelse av kilder"*, skal melderens navn holdes hemmelig når Arbeidstilsynet får melding om lovstridige forhold. Taushetsplikten gjelder også ovenfor den som er blitt anmeldt, slik at arbeidsgiveren ikke kan kreve å få vite hvem

³⁶ F.eks *Hadjianastassiou v. Hellas*, A 252 (1992), der domstolen godtok at en offiser ble straffedømt for å ha røpet militær informasjon, begrunnet med at det var nødvendig av hensyn til rikets sikkerhet.

³⁷ Eller *"den arbeidsgiveren har gitt fullmakt"*.

³⁸ Jakhell, Henning. *Ytringsfrihet i arbeidsforhold* (2004), side 50 (heretter referert til som *Jakhelln (art.)*) og Jakhell, *Oversikt over arbeidsretten* (2004), side 583.

det er som har anmeldt ham, til tross for at han som part i utgangspunkt har innsynsrett i sakens dokumenter.³⁹

Man har valgt denne løsningen for å beskytte de som anmelder et slikt forhold, da dette er omstendigheter som er så viktige å få frem i dagen at man ikke kan la en persons redsel for sanksjoner hindre at Arbeidstilsynet får vite om det.

Arbeidsgivers interesser er beskyttet gjennom den kontradiktoriske behandlingen saken går gjennom hos Arbeidstilsynet.⁴⁰ Arbeidsgiveren har krav på å få uttale seg om forholdet, og har dermed rett til å forsøke å tilbakevise påstandene før eventuelle sanksjoner iverksettes.

2.4.3 Saklighetskravet ved oppsigelse og avskjed

De reglene som i praksis får størst betydning i forhold til varsling er §§ 60 og 66 i arbeidsmiljøloven om oppsigelse og avskjed. Begge bestemmelsene oppstiller et saklighetskrav for at henholdsvis en oppsigelse (§60) eller en avskjed (§66) skal være gyldig. Saklighetskravet er til hinder for oppsigelse/avskjed som ikke kan anses tilstrekkelig begrunnet i illojaliteten. Det er hovedsakelig i forbindelse med denne typen saker at spørsmålet om lojalitetspliktens grenser har kommet for domstolene.

Dersom en arbeidstaker blir oppsagt med den begrunnelse at han har forbrutt seg mot lojalitetsplikten ved å uttale seg om forhold som er negative for bedriften, vil ikke oppsigelsen kunne opprettholdes dersom domstolene ikke er enige i at arbeidstakeren har gått utenfor det som kan kreves i medhold av lojalitetsplikten – ytringen vil dermed falle inn under det arbeidstakeren med rette kan uttale seg om under beskyttelse av ytringsfriheten. Disse bestemmelsene gir imidlertid kun beskyttelse av arbeidstakeren der han blir utsatt for mer *formelle* sanksjoner som avvikling av arbeidsforholdet.

I offentlige arbeidsforhold vil arbeidstakeren likevel som følge av det forvaltningsmessige saklighetsprinsipp⁴¹ være beskyttet mot for eksempel urettmessige forbigåelser i forbindelse med eventuelle opprykk. Dette er likevel til liten hjelp dersom

³⁹ Jf. Ot.prp. nr. 2 (1985-1986) Om lov om endringer i bestemmelser i særlovgivningen om taushetsplikt (tilpassing til forvaltningsloven) pkt. 8.4.2.

⁴⁰ Se pkt. 3.2.3 og *Jakhelln (art.)*, side 60.

⁴¹ Thorstein Eckhoff, Eivind Smith. *Forvaltningsrett* (1998), side 271.

andre, like godt kvalifiserte arbeidstakere, blir foretrukket fordi de ikke er ”vanskelige” og melder fra.

I private arbeidsforhold gjelder også et saklighetskrav i forhold til arbeidsgivers styringsrett,⁴² men det gir ikke noe sterkt vern for arbeidstaker, da domstolene er relativt tilbakeholdne med å overprøve hensiktsmessigheten av arbeidsgivers avgjørelser med mindre det er gjort åpenbare saksbehandlingsfeil.

2.4.4 Forbudet mot diskriminering/forskjellsbehandling

EUs Rådskdirektiv 2000/78/EF artikkel 11 setter forbud mot gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler om forskjellsbehandling, og pålegger statene plikt til å innføre de nødvendige foranstaltninger for å beskytte arbeidstakeren mot avskjed eller ”*annen ufordelaktig behandling*” som følge av klager innenfor virksomheten eller ”*enhver form for rettsforfølgning*”.

Aml. 54G er gitt for å tilfredsstille kravene i direktivet. Arbeidstakeren er beskyttet mot sanksjoner dersom han varsler om diskriminering eller forskjellsbehandling, under forutsetning av at han ikke har opptrådt grovt uaktsomt. Bestemmelsen verner arbeidstaker som har ”*fremmet klage eller på annen måte tatt opp sak (...) eller som har gitt uttrykk for at slik sak kan bli fremmet*”. Formuleringen er ment å inkludere de såkalte ”varslere” som en beskyttet gruppe, dvs. arbeidstakere som tar opp forskjellsbehandling uten å selv være direkte rammet.⁴³

Det avgjørende for om det foreligger ”gjengjeldelse” vil være om handlingen kan ses som en følge av og motreaksjon på varslingen.⁴⁴

Aml. § 12 nr. 1 gir et vern mot trakassering og utilbørlig opptreden. Bestemmelsen er primært ment å ramme mobbing og seksuell trakassering, men skal omfatte alle former for trakassering og utilbørlig opptreden,⁴⁵ slik at den også vil gi vern for arbeidstakere

⁴² Eggen (art.), side 7, jfr. Rt.2000.1602 (Nøkk-dommen) og Rt.2001.418 (Kårstø-dommen).

⁴³ Ot.prp. nr. 104 (2002-2003) pkt 8.7.5.

⁴⁴ Ot.prp. nr. 104 (2002-2003) pkt 8.7.5.

⁴⁵ Jfr. Ot.prp. nr. 50 (1993-1994) Om lov om endringer i lov av 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø mv., merknad til § 12.

som blir dårlig behandlet i forbindelse med varsling. Problemet med bestemmelsen er at det har vist seg svært vanskelig å bevise trakasseringen eller mobbingen, da det er arbeidstakeren som har bevisbyrden for at det han påstår virkelig har foregått, og ikke bare var selvpoplevd.

2.5 Melding om fare for pasienters sikkerhet

Etter Lov om helsepersonell m.v. av 2. juli 1999 nr. 64 (helsepersonelloven) § 17, skal helsepersonell av eget tiltak gi tilsynsmyndighetene⁴⁶ informasjon om forhold som kan medføre fare for pasienters sikkerhet. Det er tilstrekkelig at forholdet innebærer en mulig fare, men *”fare for pasienters sikkerhet”* må i følge forarbeidene⁴⁷ tolkes strengt, slik at det må være påregnelig/sannsynlig at pasienten kan bli utsatt for skade, smitte el. Hensynet til pasientene er her så viktig at arbeidsgivers ønske om å fremstå på en spesiell måte ikke veier tungt nok til å forsvare hemmeligholdelse.

2.6 Særskilt vern for tillitsvalgte

Hovedavtalen 2002-2005 LO-NHO § 6-11 gir tillitsvalgte særlig beskyttelse mot avskjed og oppsigelse, idet det er fastsatt at det i tillegg til ansiennitet og andre grunner det er rimelig å ta hensyn til, skal legges vekt på *”den spesielle stilling de tillitsvalgte har i bedriften”*.

Dette er nødvendig fordi det ofte er de tillitsvalgte som må ta opp konflikter som kan gjøre samarbeidsklimaet vanskeligere, men de skal ikke måtte risikere sin stilling av den grunn. Bestemmelsen gjelder tilsvarende for verneombud og medlemmer av arbeidsmiljøutvalg, som vil ha det samme behov for beskyttelse.

2.7 EMK Artikkel 10

I tillegg til å være beskyttet i Grunnloven, nyter ytringsfriheten vern etter EMK artikkel 10. Dette har betydning for vår interne rett først og fremst på grunn av menneskerettighetsloven §§ 2 og 3 som gjør EMK og SP til norsk lov, og gir dem forrang i norsk rett.

⁴⁶ Statens helsetilsyn eller fylkeslegen, jfr. Lov om statlig tilsyn med helsetjenesten av 30. mars 1984 nr. 15, § 1.

⁴⁷ Ot.prp. nr. 13 (1998-1999) Om lov om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven), merknad til § 17.

I 1997-02-10. LB-1995-01287 (*Sjømannsforbund-dommen*) ble arbeidstakeren avskjediget fra sin stilling i Norsk Sjømannsforbund etter å ha bidratt til flere oppslag i pressen med nedsettende karakteristikk av arbeidsmiljø og ledelse i bedriften.

Lagmannsretten uttalte i dommen at EMK art. 10 ikke vil gi noen sterk beskyttelse for arbeidstaker, ettersom konvensjonen er ment å beskytte borgerne mot staten, men ikke mot andre private parter.

Den offentlige arbeidsgivers innskrenkning av arbeidstakers ytringsfrihet rammes direkte av bestemmelsen, men i forholdet mellom den private arbeidsgiver og arbeidstakeren reiser det seg spørsmål om bestemmelsen har tredjepartsvirkninger.

Med støtte i nyere dommer fra Den Europeiske Menneskerettsdomstolen (EMD), blant annet *Fuentes Bobo v. Spania*⁴⁸ og *Diego Nafria v. Spania*⁴⁹ samt Kyrre Eggens bok ”Ytringsfrihet”,⁵⁰ kan man si at domstolen i større grad enn før åpner for tredjepartsvirkninger.

Fuentes Bobo mot Spania dreide seg om en produsent i det spanske kringkastingsselskapet TVE. Selskapet var offentlig eid, men underlagt privatrettslig regulering. Bobo havnet i konflikt med sin arbeidsgiver etter at programmet hans ble tatt av luften. Sammen med en kollega skrev han et kritisk avisinnlegg om stasjonens ledelse. Han ble etter dette overført til mer administrative oppgaver, men fikk ikke noe kontor, og i avdelingen han var satt til å jobbe hadde ingen hørt om at han skulle komme. Bobo ble avskjediget etter å ha kommet med uttalelser i et radioprogram, der han beskrev ledelsen i radioforetaket som ”blodsugere” og sa at de ”ga blaffen” i de ansatte. EMD mente dette var i strid med hans rettigheter etter artikkel 10, da avskjedigelsen var en for streng reaksjon i forhold til uttalelsene arbeidstakeren hadde fremsatt.

⁴⁸ Eur.Court H.R, Bobo judgment of 29 February 2000, RJD 2000

⁴⁹ Eur.Court H.R, Diego Nafria judgment of 14 March 2002, RJD 2002.

⁵⁰ Kyrre Eggen, *Ytringsfrihet – Vernet om ytringsfrihet etter norsk rett (2002)*, sidene 187, 675-677 og 694-695.

I *Diego Nafria mot Spania* ble en spansk bankinspektør sagt opp etter å ha kritisert banken han arbeidet i for uregelmessigheter. Han gikk til sak mot Spania fordi domstolene ikke hadde kjent oppsigelsen ugyldig, men fikk ikke medhold. Beskyldningene ble ansett for ubegrunnede. Retten foretok en *interesseavveining*, der ledelsens beskyttelse veide tyngre enn Nafrias ytringsfrihet, slik at oppsigelsen verken var usaklig eller urimelig. Staten fikk imidlertid ikke medhold i sin påstand om at saken måtte avvises fordi det var et privatrettslig forhold. Eggen mener dommen bekrefter at det kan utledes tredjepartsvirkninger av konvensjonen, men mener at statenes skjønnsmargin i slike tilfeller blir tilsvarende videre.⁵¹

I begge sakene ble staten saksøkt for ikke i tilstrekkelig grad å ha vernet de frittalende arbeidstakerne mot oppsigelse/avskjed med grunnlag i uttalelsene de hadde kommet med, uten at EMD avviste saken.

I *Özgür Gündem-saken*,⁵² var klageren en avis som etter myndighetenes syn var et talerør for den kurdiske organisasjonen PKK. Avisen og de ansatte ble utsatt for voldelige handlinger og trakassering, men til tross for at de tyrkiske myndighetene var klar over dette, gjorde de ikke noe for å yte beskyttelse. Klagerne fikk medhold i at staten hadde plikt til aktivt å sikre ytringsfriheten.⁵³ EMD uttalte at "*effective exercise of this freedom does not depend merely on the State's duty not to interfere, but may require positive measures, even in the sphere of relations between individuals...*".

På denne bakgrunn mener jeg at praksis fra EMD vil ha relativt stor betydning når vi skal omtale omfanget av beskyttelsen av ytringsfriheten også i forholdet mellom private parter.

Som vist i oppsigelseseksemplene ovenfor, er det *staten* som må saksøkes for ikke i tilstrekkelig grad å ha beskyttet arbeidstakeren mot at arbeidsgiver lovlig kan sanksjonere mot arbeidstaker for brudd på lojalitet/taushetsplikt. Man må antakeligvis reservere seg mot at EMK får anvendelse der innskrenkningen kun består i at det er *avtalt* skranker for ytringsfriheten som går utover det som konvensjonen ville tillatt i

⁵¹ Eggen (2002), side 4.

⁵² Eur.Court H.R, Özgür Gündem judgment of 16 March 2000, RJD 2000

⁵³ Eggen (2002), side 667.

forhold til staten, uten at myndighetene er kommet i en situasjon der de skal håndheve disse.⁵⁴ Arbeidstakeren har her frivillig, med grunnlag i sin personlige autonomi begrenset sine rettigheter.

På denne bakgrunn vil jeg kort presentere noen av de helt grunnleggende prinsippene i EMK art. 10.

2.7.1 Lovskravet

I artikkel 10.2 stilles det som krav til innskrenkninger i ytringsfriheten at disse må være ”foreskrevet ved lov”. Lovskravet innebærer imidlertid ikke at innskrenkningen må være foreskrevet i *formell* lov. Dette ble klart i *Sunday Times*-saken,⁵⁵ der en avisartikkel vedrørende rettssaken mot produsenten av legemiddelet Thalidomide, ble stoppet ved midlertidig forføyning basert på regler om ”contempt of court”, som under visse forutsetninger forbød presseomtale om verserende rettssaker. Spørsmålet i saken var om inngrepet var foreskrevet ved lov.

Domstolen uttalte at ”the word ”law” in the expression “prescribed by law” covers not only statute, but also unwritten law”. Enhver rettslig norm, også domstolsskapt ulovfestet rett vil kunne tilfredsstille konvensjonens krav.⁵⁶

Inngrep i ytringsfriheten må imidlertid være forankret i en forutsigbar rettslig norm som er basert på tilgjengelige rettskilder.⁵⁷ Eggen bruker som eksempel culpa-normen, og lojalitetsplikten vil på samme måte måtte regnes som ”foreskrevet ved lov” på grunn av dens uomstridte rettslige status.

2.7.2 Nødvendig i et demokratisk samfunn

De aktuelle alternativene for å begrense arbeidstakerens ytringsfrihet etter art. 10 må være nødvendige i et demokratisk samfunn ”for å verne andres omdømme eller rettigheter, for å forebygge at fortrolige opplysninger blir røpet”. Lojalitetsplikten må anses for å være nødvendig, da arbeidstakers rett til å kreve at arbeidstakeren ikke

⁵⁴ Eggen (2002), side 676-677 og *Rommelfanger v. Tyskland – kommisjonens rapport Sak 12242/86*.

⁵⁵ *Eur. Court H.R., The Sunday Times judgment of 26 April 1979, Series A no. 30*.

⁵⁶ Eggen (2002), side 702 og side 192 flg., Møse, Erik. *Menneskerettigheter* (2002), side 99-100.

⁵⁷ Eggen (2002), side 702.

uberettiget kritiserer foretaket utad den er en forutsetning for at et arbeidsforhold skal kunne fungere på en rasjonell måte.

2.7.3 Forholdsmessighet

Det følger imidlertid av EMDs praksis at inngrepet i ytringsfriheten må stå *i forhold* til det som oppnås.⁵⁸ Dette medfører at selv om inngrep i ytringsfriheten med grunnlag i lojalitetsplikten kan aksepteres, er det et krav at inngrepet er forholdsmessig i forhold til det som oppnås. I *Bobo*-saken la EMD vekt på at avskjed var en altfor streng reaksjon i forhold til Bobos brudd på lojalitetsplikten, og derfor ikke kunne aksepteres. Det er ikke umulig at saken kanskje ville falt annerledes ut dersom reaksjonen ikke hadde vært så streng.

2.7.4 Konkret avveining

Det er ikke grunnlag for å sette opp klare regler for hva som er tillatt og ikke, da sakene for EMD avgjøres etter en konkret helhetsvurdering, alle forhold tatt i betraktning.⁵⁹

2.7.5 Skjønnsmargin

Myndighetene har også et visst skjønnsmessig spillerom ("*margin of appreciation*") i forhold til vurderingen av om tiltakene er nødvendige. Dette spillerommet må antas å være videre i saker der det dreier seg om en privat parts inngripen i en annens rettigheter,⁶⁰ jf. *Nafria*-saken.

Kommisjonen har imidlertid i flere tilfeller godtatt at myndighetene har reagert med sanksjoner mot tjenestemenn som uttalte seg kritisk om sin arbeidsgiver og dennes virksomhet, f eks en diplomat som kritiserte sitt lands utenrikspolitikk.⁶¹

2.8 SP Artikkel 19

Også FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 19 beskytter ytringsfriheten. Jeg vil imidlertid ikke benytte SP som rettskilde i samme grad som EMK, fordi den ikke gir et like effektivt vern. Menneskerettighetskomitéen avgir bare

⁵⁸ *Møse*, side 100.

⁵⁹ Jfr. *Eur. Court H.R, Vogt judgment of 25 September 1995, Series A no. 323*.

⁶⁰ *Eggen* (2002), side 4.

⁶¹ *Møse*, side 480.

synspunkter ("views") som ikke er rettslig bindende for statene,⁶² og protokollen⁶³ har ingen regler om sanksjoner dersom avgjørelsen ikke etterleves. EMD har derimot etter reformen (i kraft 1. november 1998) tvungen/obligatorisk domsmyndighet over medlemsstatene.⁶⁴ SP gir stort sett det samme vernet som EMK, som imidlertid veier tyngre rettskildemessig, da EMDs avgjørelser gjerne er lengre og mer juridisk utpenslet,⁶⁵ og flere i antall. Jeg har derfor valgt å konsentrere meg om vernet etter EMK.

2.9 EØS-avtalen – EU

Det finnes ingen EU/EØS-regler som gir varslere noe generelt vern, men enkelte direktiver gir likevel vern i spesifikke situasjoner.

2.9.1 Direktivet om diskriminering i arbeidslivet

Rdir2000/78EF artikkel 11 om diskriminering/forskjellsbehandling er implementert gjennom §§54 I-J i arbeidsmiljøloven, se pkt 2.4.4.

2.9.2 Luftfartsdirektivet

Det er kommet forslag til Europaparlamentets og Rådets Direktiv om indberetning af hendelser inden for civil luftfart KOM (2000) 847 (Endelig).

Direktivet skal medføre obligatorisk innberetning av hendelser, feil og feilfunksjoner og opprettelse av fortrolige innberetningssystemer.

Forslaget til direktivets artikkel 9 bestemmer at medlemsstatene skal sørge for at deres lovgivning sikrer at ansatte som *"korrekt og behørigt indberetter"* episoder de har kjennskap til, ikke utsettes for sanksjoner fra arbeidsgiver, med mindre det *"foreligger bevis for grov uagtsomhet fra den ansattes side"*.

2.10 Korrupsjonskonvensjonen

Europarådets sivilrettslige konvensjon mot korrupsjon (ETS nr. 174) ble vedtatt av Europarådets ministerkomité 9. september 1999, og undertegnet av Norge 4. november

⁶² Møse, side 139.

⁶³ Valgfri tilleggsprotokoll (P1) til SP, trådte i kraft 23.mars 1976 (samme dag som SP).

⁶⁴ Møse, side 109-110.

⁶⁵ Møse, side 139.

1999. Konvensjonens artikkel 9 er ment å gi beskyttelse for arbeidstakere som varsler om korrupsjon.

Bestemmelsen medfører at myndighetene må sørge for ”*hensiktsmessig vern*” mot enhver ”*uberettiget*” sanksjon mot arbeidstakere som melder fra om korrupsjon.

Arbeidstakeren må ha ”*rimelig grunn*” til mistanke om slike forhold, og må være i god tro. Han kan melde fra til myndighetene eller ”*ansvarlig person*”.

Det er mulig at konvensjonen nødvendiggjør lovendringer i norsk rett for å beskytte den som varsler om korrupsjon, men justisdepartementet mente i sitt høringsbrev⁶⁶ at gjeldende rett gav tilstrekkelig vern til at man kunne ratifisere konvensjonen. De åpnet imidlertid for at de nasjonale reglene kanskje burde tydeliggjøres.

⁶⁶ Av 8.okt 2003.

3 Ulovfestet rett – momenter ved vurderingen av varslingens rettmessighet

Det er som nevnt ingen klare grenser for når en ansatt kan varsle uten at dette bryter med lojalitetsplikten. Som nevnt ovenfor vil man måtte foreta en avveining av hensynene bak lojalitetsplikten, veid opp mot den enkeltes ytringsfrihet. I denne vurderingen inngår en rekke momenter som fremgår av rettspraksis og teori, som jeg vil gjøre rede for nedenfor. Det er viktig å merke seg at det ikke bare er hensynet til henholdsvis arbeidstaker og arbeidsgiver som skal veies mot hverandre – også samfunnets interesse i at kritikkverdige forhold blir offentliggjort spiller en viktig rolle.

Sivilombudsmannen uttalte i forbindelse med Quigstadsaken:

*”Avveiningen mellom lojalitetsplikten og tjenestemannens ytringsfrihet må avgjøres etter en konkret, skjønnsmessig vurdering av de kryssende hensyn [min uthevning]. I lys av det vern ytringsfriheten har, både i Grunnloven § 100, EMK art. 10 og SP art. 19, som en grunnleggende demokratisk rettighet, må det kreves at det foreligger reelle og tungtveiende hensyn [min uthevning] knyttet til den aktuelle virksomhetens interesser for at ytringsfriheten skal kunne begrenses.”*⁶⁷

Analysen nedenfor vil i tillegg til å gjøre rede for gjeldende rett, ha relevans forhold til forslagets krav om at varslingen må skje *”på lojal måte”*, ettersom departementet i proposisjonen viser til at lojalitetsbegrepet i forslaget vil være en kodifisering av gjeldende rett.⁶⁸

3.1 Type forhold

Det vil kunne være aktuelt å varsle om for eksempel korrupsjon og andre ulovligheter, samt om ukultur, uetisk eller skadelig aktivitet eller kritikkverdige forhold relatert til arbeidsmiljøet.

⁶⁷ Sivilombudsmannens årsmelding 2002, side 73.

⁶⁸ Ot.prp. nr. 49 (2004-2005), side 305.

Rt.2003.1614 (*Telenor*) gir signaler om at adgangen til å uttale seg vil kunne variere med alvorlighetsgraden av det påtalte forhold. I saken hadde arbeidstakeren (som var dataingeniør) for det første pekt på diverse svakheter ved datasystemet som skulle forsøke å ivareta de ulike partenes interesse i en bonusordning. Høyesterett uttalte at ”*så langt er det tale om rent faglig kritikk [min utheving] som A rimeligvis måtte være fullt berettiget til å fremsette.*”

Hensynet til samfunnsdebatten tilsier at en fagperson bør ha stor anledning til å uttale seg i saker vedrørende sitt eget fagområde.

Arbeidstakeren tok også opp de økonomiske virkninger bonusordningen ville ha for Telenor Mobil AS, altså en kritikk av de *forretningsmessige* sidene ved ordningen. Høyesterett bemerket at dette var kritikk som lå klart utenfor den del av ordningen som hørte innenfor As fagområde, og at det fremsto som ”*svært lite skjønnsomt*” å fremsette en slik kritikk.

I tillegg rettet arbeidstakeren beskyldninger mot flere navngitte ledere i Telenorkonsernet, med til dels sterke uttrykk som at abonnentene var ”*lurt trill rundt*”, myndighetene ”*ført grundig bak lyset*” og at det forlå ”*grovt misbruk av moderne IT-teknikk for lysskye formål*”. Høyesterett anså det for å være beskyldninger om at lederne var skyld i forhold av en slik karakter at de var straffbare, og som arbeidstakeren ikke med rette kunne fremsette.

Jeg vil imidlertid ikke utelukke at også denne kategorien uttalelser vil kunne fremsettes uten å være i strid med lojalitetsplikten, dersom de blir fremsatt i en mer nøytral form, og er bedre dokumentert enn det som var tilfellet i den aktuelle dommen. Arbeidsgiver kan ikke på grunnlag av lojalitetsplikten ha krav på være beskyttet mot å bli avslørt dersom han vitterlig begår lovstridige handlinger.⁶⁹ Da må hensynet til samfunnet, og at slike forhold ikke skal få gå upåaktet hen veie tyngre enn arbeidsgivers krav på et godt rykte.

⁶⁹Dege, side 109.

Arbeidslivslovutvalget⁷⁰ uttaler at *”jo alvorligere forhold man ønsker å melde fra om, jo mer berettiget er arbeidstakeren til å melde fra om disse”*. Denne formuleringen er gjentatt i Odelstingsproposisjonen.⁷¹ Men som vi ser ut av dommen referert ovenfor, og som jeg vil drøfte nedenfor, må man muligens kunne kreve mer av arbeidstakeren med hensyn til sannhetsgehalt og dokumentasjon, jo alvorligere tilfellet fremstår.

3.2 Mottaker

Hvilken mottakerkrets uttalelsene rettes mot vil også være av betydning når man vurderer om en uttalelse er lojal eller ikke. Arbeidstaker bør generelt først ha prøvd å uttømme interne kanaler før han sprer informasjonen til en videre, utenforstående krets,⁷² med mindre dette har vist seg å være - eller må antas å være nytteløst.

Generelt må det kunne sies at man må ha større toleranse for uttalelser innad i virksomheten enn utenfor, ettersom arbeidsgiveren da vil ha mulighet til å rette opp i forholdene før de blir offentliggjort, og har større sjanse til å imøtegå påstandene før de er ute i for eksempel mediene, der han ikke lenger har kontroll med hvordan situasjonen blir fremstilt. Det vil være en gradvis overgang ettersom hvem det er som mottar informasjonen.

3.2.1 Interne uttalelser

I *Telenor*-dommen uttaler Høyesterett⁷³ at *”Det kan neppe være tvilsomt at uttalelser av den karakter A kom med i e-posten, lett vil ramme hardere – og dermed være et grovere lojalitetsbrudd – om de også fremsettes ovenfor mottakere utenfor arbeidsgiverens egne ansatte”*.

Dette bygger antakeligvis på en forutsetning om at uttalelsene vil ramme hardere dersom de når personer som ikke er involverte nok til å kunne se begge sider av saken. Arbeidstakerens overordnede og medarbeidere vil selv ha erfaringer som kan korrigere de uttalelsene varsleren fremsetter,⁷⁴ mens for eksempel mediene kanskje til og med vil vinkle informasjonen på en måte som gjør at den fremstår som mer alvorlig enn det som

⁷⁰ NOU 2004:5, side 446.

⁷¹ Ot.prp. nr. 49 (2004-2005), side 129.

⁷² Dege, side 111 og Arnesen, side 41.

⁷³ Avsnitt (44).

⁷⁴ Jakhelln, side 274.

egentlig er tilfellet. Avisleserne i sin ende av kommunikasjonskjeden vil bare ha denne informasjonen å bygge på, slik at de lett vil komme til å trekke feilaktige konklusjoner.

I 1996-03-06. LH-1995-00353 (*Nordland teater*) ble en ansatt ved Nordland Teater avskjediget som følge av at han hadde fremsatt sterk kritikk av teaterets ledelse, blant annet om kopling av private forhold og personalforhold, og påståtte økonomiske misligheter fra teatersjefens side i et internt notat, som kom mediene i hende. Retten uttalte at *”Arbeidsgiveren må kunne kreve at kritikk først og fremst rettes innad i bedriften”*.

Man må ha stor toleranse for at en arbeidstaker varsler om forhold innad i bedriften. Det er stor sjanse for at meddelelsene kan resultere i positive resultater og forbedringer, og liten sjanse for skade på arbeidsgivers renommé. Både rettspraksis og reelle hensyn taler for at adgangen til varsling i denne typen situasjoner bør være vid.

Forutsetningen må imidlertid være at kritikken fremsettes på en *saklig* måte som ikke er egnet til å skade arbeidsmiljøet. I ARD.1978.65 ble en ansatt ved en prosjektilfabrikk oppsagt som følge av at hun hadde drevet politisk agitasjon og kritisert arbeidsforholdene, og dermed skapt betydelig uro på arbeidsplassen. Arbeidsretten mente at kritikk av arbeidsforholdene i *”en slik utstrekning og med en slik intensitet at arbeidstakerne føler seg plaget og forgjeves [fraba] seg en fortsettelse”* ikke kunne aksepteres.

I NAD.1984-85.248, ble dette særlig lagt vekt på i forhold til daglig leder, som i kraft av sin stilling hadde et ekstra ansvar for å gi arbeidsplassen en positiv holdning.

Problemet kan imidlertid være at arbeidsgiver ikke er interessert i å høre på ”maset” til arbeidstakeren eller at informasjonen blir ”sittende fast” på vei til rette vedkommende. Arbeidstaker må da være berettiget til å gå videre med informasjonen.⁷⁵

⁷⁵ Ex: NAD.1987.723. Tillitsvalgte ved et aldershjem varslet tilsynsmyndigheter og pårørende om alvorlige mangler ved arbeidsforhold. De hadde en rekke ganger prøvet å ta problemene opp med ledelsen uten å få respons.

3.2.2 Fagforening

Rettspraksis tilsier at man har en relativt vid adgang til å melde fra også til fagforeningen.

I *Sjømannsforbund*-dommen uttalte retten at ”*Lagmannsretten kan vanskelig se at involveringen av landsstyret gjennom brevene til styrets medlemmer representerte noe brudd på lojalitetsplikten. Landsstyret måtte være i stand til å takle henvendelsen på en relevant måte*”

I RG.1988.231 hadde en kvinne som var ansatt ved en vernet bedrift henvendt seg til fagforening og tilsynsorganer⁷⁶ med bekymringer vedrørende arbeidsmiljøet i bedriften. Dette ble ikke ansett for å være urettmessig.

Særlig ved spørsmål om arbeidsmiljøet og arbeidskonflikter må man anta at en henvendelse til fagforeningen vil være berettiget, ettersom foreningen jo er ment å skulle ivareta arbeidstakers interesser.

3.2.3 Tilsynsmyndigheter

Når det gjelder tilsynsmyndigheter må man med rette kunne informere disse om forhold som vedrører deres kompetanseområde. Når tilsynsmyndighetene behandler saken vil den bli underlagt kontradiktorisk behandling,⁷⁷ slik at også arbeidsgiver får lagt frem sin versjon av saken. Det følger av de alminnelige forvaltningsrettslige regler, jf. Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967 §§ 16 og 17 at foretakets uttalelse om spørsmålet må innhentes før det tas noen avgjørelse i saken.⁷⁸ Dette vil for eksempel være tilfellet med anmeldelser til Arbeidsmiljøtilsynet etter aml. § 81.

3.2.4 Kunder

Mye tyder på at arbeidstakeren må utvise større forsiktighet med å uttale negativt om virksomheten ovenfor kunder.

I NAD.1981-1983.62 (*Fiskesalgdommen*) varslet arbeidstakeren kunden da han fattet mistanke om uregelmessigheter da han ble bedt om å sortere ut alle fisker over en viss

⁷⁶ Bla. Arbeidstilsynet.

⁷⁷ *Jakhelln* (art.), side 60.

⁷⁸ l.c.

størrelse fra partiet kunden hadde bestilt. Arbeidsretten mente han kunne bebreides for først å ha kontaktet kunden, og at han burde drøftet det med arbeidsgiver først.

I NAD.1987.684 fremsatte en ansatt kritikk vedrørende bedriftens annonsesalg ovenfor en kunde. Retten la vekt på at virksomheten var ekstra sårbar ovenfor denne type kritikk.⁷⁹

I *Telenor*-dommen hadde arbeidstakeren sendt en e-post som svært lett kunne spres videre til utenforstående. Det var en ting at han sendte brevet til alle de ansatte i sitt firma, men han sendte også e-post til to-tre ansatte i Telenor (kunden). Høyesterett tok imidlertid ikke eksplisitt stilling til om dette gjorde noen forskjell ved vurderingen av om handlingen var rettmessig, da arbeidstakeren hadde fremsatt svært graverende påstander som retten mente det ikke var dekning for, slik at dette ble avgjørende.

3.2.5 Media

Når det gjelder henvendelser til media, er vi i kjernepunktet for problemstillingen om varsling. I sin rendyrkede form dreier varsling seg om å varsle allmennheten om de kritikkverdige forhold, og i sin mest ekstreme og kanskje karakteristiske form er det mediene som blir varslet.

I *Nafria*-dommen la retten vekt på at skadepotensialet var stort, ettersom opplysningene ble spredt til en bred krets av personer.

I *Sjømannsforbund*-saken mente retten at det ville representert et grovt brudd på lojalitetsplikten om et brev som arbeidstakeren hadde skrevet der hun beskrev mobbing, en arrogant ledelse og skittkasting i bedriften, hadde blitt sendt til avisene. (Dette hadde riktignok As advokat gjort, men A kunne ikke svare for dette, da hun ikke visste om at det hadde skjedd.)

At arbeidstaker i etterkant hadde latt seg intervjuet i både Arbeiderbladet og Dagbladet vedrørende saken, lot ikke retten få stor vekt, ettersom hun befant seg i en svært presset situasjon, og alle opplysningene likevel ville komme frem i en kommende rettssak vedrørende arbeidsforholdet.

⁷⁹ Se også 1998-08-27. LB-1998-02320.

I RG.1996.1593 fikk en kvinne drastisk redusert sine vakter etter at hun klaget på lønnen. Hun klaget over dette i Dagbladet, og ble så fjernet fra vaktlistene. Retten mente henvendelsen til avisen ikke var utilbørlig, og at det var naturlig at hun forsøkte å styrke sin posisjon i en slik vanskelig situasjon.⁸⁰

Generelt må man kunne anta at arbeidstakeren så langt som mulig bør unngå å varsle mediene. Risikoen for at saken blir ukorrekt og politiserende fremstilt er erfaringsmessig stor, slik at de potensielle skadevirkningene for arbeidsgiver er større i denne typen situasjoner. Samtidig må man ta i betraktning at hensynet til samfunnet og samfunnsdebatten blir best ivaretatt dersom flest mulig har adgang til informasjonen. Å informere media bør imidlertid bare være en løsning dersom henvendelser via andre kanaler ikke har noen virkning eller ikke må antas å få noen virkning, fordi arbeidsgiver eller de ansatte kritikken gjelder for eksempel vil få anledning til å slette bevis eller andre forhold som gjør at varsling internt vil virke mot sin hensikt.⁸¹

Jakhelln påpeker at et krav om først å ha gått tjenestevei vil kunne føre til korrupsjonsliknende tilstander.⁸² Man bør imidlertid ikke forutsette at arbeidsgiver er ute etter å drive ulovlig. Det kan for eksempel være situasjoner der ansatte eller overordnede begår ulovlighetene, og da bør arbeidsgiver få sjanse til å ordne opp i eget bo. Mange ulovligheter får antakeligvis skje på grunn av dårlig internkontroll, og er ikke nødvendigvis tilsiktet av ledelsen.

3.3 Avgiver

Vi har eksempler i rettspraksis på at det regnes som mer utilbørlig om en person som identifiseres sterkt med bedriften uttaler seg, fordi det da lett kan oppfattes som om personen uttaler seg på vegne av bedriften. Et eksempel på denne typen vurderinger finner vi i RG.2002.780 (*Statoil*), der en kokk skrev et kritisk leserinnlegg om Statoils disposisjoner over båtene de leide av selskapet der han var ansatt. Retten la vekt på at

⁸⁰ Dege kommenterer (side 112) at arbeidsgivers handlemåte synes sjikanøs.

⁸¹ St.meld. nr. 26 (2003-2004), side 112.

⁸² Jakhelln, side 276-277.

kokken verken fremsto eller kunne fremstå som representant for rederiet, og at innlegget måtte anses som en privat mishagsytring.⁸³

I sak 2004/1394 for Sivilombudsmannen⁸⁴ påpeker sivilombudsmannen at identifikasjonsfaren medfører innskrenkninger i hva arbeidstakeren kan uttale seg om, men stiller som krav at ”*muligheten for identifikasjon må være reell, og [...] understøttet av konkrete holdepunkter*”. I saken ble en tilrettevisning av en saksbehandler i direktoratet kritisert fordi den var begrunnet med at saksbehandleren urettmessig hadde skrevet et leserinnlegg der han kritiserte direktoratets praksis. Det gikk klart frem av brevet at han var uenig i praksisen, slik at bruken av tittel og arbeidssted ikke medførte noen fare for at meningene skulle oppfattes som direktoratets offisielle syn.

Personer som oppholder seg høyt oppe i hierarkiet har en strengere lojalitetsplikt,⁸⁵ og dermed også større skranker når det gjelder å uttale seg negativt om bedriften.

Det er for det første sannsynlig at personer høyere opp i hierarkiet har større adgang til sensitivt materiale, og vet bedre hva som foregår i bedriften. Siden de blir vist større tillit enn alminnelige arbeidstakere, må de i større grad leve opp til den utviste tillit. Disse omstendighetene tilsier at man kanskje lettere aksepterer at de sier fra seg rettigheter.

Som Ytringsfrihetskommisjonen uttaler:⁸⁶ ”*Prisen man betaler for nærhet til makten, er følgelig redusert ekstern ytringsfrihet*”.

Sett fra et samfunnsperspektiv er denne innskrenkningen negativ, fordi disse personene har større tilgang til ”hele” bildet, slik at man kan anta at de kan uttale seg mer nyansert. Det innebærer også at de personene som kanskje sitter med aller mest kompetanse og innsikt vedrørende et tema blir kneblet, og kan derfor ikke yte viktige og konstruktive bidrag til samfunnsdebatten.

⁸³ Se også Vickers, Lucy. *Freedom of speech and employment* (2002), side 91-92 om personens stillings betydning for omfanget av lojalitetsplikten i lys av EMK.

⁸⁴ Sivilombudsmannens årsmelding 2004, side 100.

⁸⁵ Se bl.a Rt.1990.607 og Rt.1997.1128 der Høyesterett stiller strengere krav til lojalitet fra arbeidstakere i overordnede eller ledende stillinger.

⁸⁶ NOU 1999:27 side 131.

Antakeligvis må man regne med at en person høyt oppe i systemet i større grad identifiserer seg med virksomheten, og derfor i utgangspunktet er mindre tilbøyelig til å ville uttale seg negativt, samtidig som en slik person har større innflytelse i bedriften, og derfor lettere vil få gehør for sine anmerkninger og synspunkter internt enn en arbeidstaker lenger nede i hierarkiet. En person i en overordnet stilling har muligens høyere terskel for å si fra - til gjengjeld blir det virkelig lagt merke til men dersom han først gjør det!

Enkelte andre grupper har derimot en posisjon som gjør at de kan uttale seg mer kritisk om virksomheten, nettopp på grunn av stillingens selvstendige preg, som for eksempel en ombudsmann eller bedriftslege⁸⁷.

3.4 Forskjeller på offentlig og privat ansatte

Det reiser seg også spørsmål om det er noen forskjell på kravene det offentlige og private arbeidsgivere kan stille til sine arbeidstakere når det gjelder lojalitet.

I Stortingsmeldingen⁸⁸ uttales det at *”Etter kommisjonens oppfatning kan offentlig ansatte måtte tåle ytterligere begrensninger i ytringsfriheten av hensyn til det demokratiske systems legitimitet og funksjon. Her følger det en særskilt lojalitetsplikt i kraft av å arbeide for et organ som utøver offentlig myndighet, eller er sekretariat for politiske ledere. Denne begrensningen må imidlertid avveies mot hensynet til en best mulig informert offentlig debatt”*.

Det vises også til at hensynet til allmennhetens informasjonsbehov kan veie tyngre i forhold til det offentlige enn for det private. Det er for eksempel av større betydning at allmennheten blir opplyst om sløsing med offentlige enn private midler. På den annen side ser vi i økende grad at store virksomheter har stor innvirkning på samfunnet, og offentlighetens interesse vil derfor også omfatte disse.

I Ot.prp. nr.49 (2004-2005) sier imidlertid departementet at det *”neppe [er] grunnlag for å skille mellom ansatte i offentlig og privat virksomhet med hensyn til grensen mellom lojalitetsplikt og ytringsfrihet”*.

⁸⁷ Ibid., side 130-131.

⁸⁸ St.meld. nr. 26 (2003-2004), side 100.

Dette synes å være et fornuftig standpunkt. Moderniseringsdepartementet arbeider i tillegg med å legge til rette for at felles regler skal legges til grunn for private og offentlige arbeidsforhold. Dette tilsier også at reglene om varsling bør være de samme for de to gruppene av arbeidstakere.

3.5 Betydningen av avgiverens motiv med uttalelsen

Det må være et grunnvilkår for at varsling skal anses for å være lojal at ytringen ikke er fremsatt av egen nytte eller med det formål å skade.⁸⁹

Uttalelsen må for å bli ansett som lojal ikke bli fremsatt for å ”hevne seg” på arbeidsgiver – da vil det fort bli ansett for å være illojalt.

I NAD.1987.491 spredte en kjøkkenhjelp rykter om uhygieniske forhold ved kafeteriaen der hun jobbet. Beskyldningene var fremsatt for å skade arbeidsgiver, og ble derfor ansett for å være illojale, selv om det var på det rene at forholdene var kritikkverdige.⁹⁰

Det vil imidlertid være vanskelig å bevise hvilket motiv arbeidstakeren har hatt.

*Jakhelln*⁹¹ mener det er motivet på avgivelsespunktet som bør være avgjørende, og at bedømmelsen av lojalitet må skje ut i fra det som må antas å være hovedformålet med uttalelsen.

3.6 Situasjonen uttalelsen blir avgitt i

I begge de tidligere nevnte dommene fra EMD la domstolen vekt på situasjonen de kritiske uttalelsene falt i. I *Bobo*-saken, vurderte domstolen det som unnskyldende at de kritiske uttalelsene hadde falt i forbindelse med en relativt opphetet arbeidskonflikt, at de falt under et direktesendt radioprogram, og til dels var fremprovosert av programlederen. I *Nafria*-saken la retten i skjerpende retning vekt på at uttalelsene ikke var spontane, men ble fremlagt i brevs form slik at uttalelsene fremsto som veloverveide. I 2001-02-15. LB-2000-791 ble det lagt vekt på at arbeidsgiver og arbeidstaker var i en konfliktsituasjon som forsvarte sterkere språkbruk enn normalt.

⁸⁹ Dege, side 111.

⁹⁰ Se også NAD.1981-83.555, der en arbeidstaker som mente arbeidsgiver drev med ulovlig salg av våpen kontaktet en avis. Han hadde ikke belegg for påstanden, men retten mente at *uansett* var henvendelsen til avisen uantakelig, da henvendelsen ikke kunne ha hatt ”*annet formål enn å skade*” arbeidsgiveren.

⁹¹ *Jakhelln (art.)*, side 44 i note 76.

I Rt.2003.1614 uttaler Høyesterett at *"Ved vurderingen av reaksjon bør det tas hensyn til om arbeidstakers forhold kan skyldes ubetenksomhet, eller om det er tale om en veloverveid adferd."*

Et annen moment vil være om det er arbeidstakeren selv som har tatt initiativ til uttalelsene eller om det har skjedd etter press fra for eksempel media.

I ARD.1986.189 (*Vaskerisaken*) kunne arbeidstakerne ikke klandres for å ha uttalt seg negativt om forhold ved vaskeriet der de arbeidet. De ansatte hadde over en lengre periode nektet å uttale seg, men til slutt "gitt etter", etter at arbeidsgiver allerede hadde uttalt seg i mediene.

I ARD.1975.55 (*Glamox*) ble to ansatte nektet godkjent som tillitsmenn etter at de hadde gått ut i media med kritikk av arbeidsgiver. Retten anså dette uholdbart, ettersom de ikke selv henvendte seg til media, men var blitt oppsøkt av media under omstendigheter som på mange måter var ekstraordinære.

3.7 Form

I *Sjømannsforbund*-dommen stilte retten stilte krav til *"nøkternhet og balanse"* til *"så vel form som faktisk holdbarhet og valg av forum"*.

Man må for det første ta hensyn til språkbruken i uttalelsen. Svært krass og unyansert ordbruk vil lettere bli sensurert enn nyanserte og balanserte uttalelser. Dersom arbeidstakeren benytter seg av en unødigg polemiserende form, vil dette være et moment som taler i mot at ytringen er lojal.⁹²

I 2000-10-23. LF-2000-00136. uttalte en lærer seg kritisk om forholdene ved skolen. Lagmannsretten uttalte at *"Det er ingen tvil om at A må kunne kritisere både kolleger og ledelsen ved skolen og har full ytringsfrihet i så måte. Han har imidlertid valgt en form som går langt utover det som kan tillates."*

I Rt.2003.1416 var kritikken fremkommet ved e-post. En e-post må antakeligvis vurderes på samme måte som annet skriftlig materiale,⁹³ og er derfor vanskeligere å

⁹² *Jakhelln (art.)*, side 66, Backer, Inge Lorange, *Ytringsfrihet og lojalitetsplikt i offentlig forvaltning – Stat og Styling* nr. 6 1992, side 29.

⁹³ Ragnhild Bø Raugland *"Ytringsfrihet på arbeidsplassen: Motivet påvirker vurderingen av illojalitet"*. Juristkontakt nr. 7 2004, side 56.

akseptere som lojal/tilbørlig enn en muntlig uttalelse. Dette er blant annet fordi faren er større for at uttalelsene lett kan spres til flere personer, også utenforstående, og generelt må antas å være mer veloverveide. Tekstmeldinger vil antakeligvis komme i en mellomstilling, da de har et mer muntlig preg.⁹⁴

3.8 Sannhetsgehalten i påstandene

I flere dommer, blant andre *Nafria*-dommen, tar domstolene hensyn til om opplysningene som blir fremsatt er sanne eller ikke – eventuelt i hvilken grad informasjonen som blir gitt er korrekt.

I *Nordland teater*-dommen ble påstandene om kopling mellom private og tjenstlige forhold ikke ansett bevist. Retten fant det uheldig at arbeidstakeren i sin rapport hadde ”uttrykt seg reservasjonsløst når det [gjaldt] sannhetsgehalten i påstanden om kopling”. Retten fant ikke at det var grunnlag for en slik massiv kritikk som fremkom, og mente derfor at As angrep gjennom avisene var ”objektivt sett uberettiget”. Retten mente også at ”under enhver omstendighet følger det av lojalitetsplikten i arbeidsforhold at A ikke kunne gå ut med slik massiv kritikk, selv om deler av kritikken skulle være berettiget [min utheving]”.

I ARD.1978.65 la arbeidsretten utslagsgivende vekt på at arbeidstaker hadde fremsatt påstander om helseskadelige tilstander som etter sin art i kvalifisert grad var egnet til å skade bedriften, noe hun *måtte være klar over*. Hun fremsatte likevel påstandene offentlig uten å kontrollere holdbarheten.

I St.meld. nr. 26 (2003-2004) understreker justisdepartementet at det ”bare er den lojale og sannferdige fremstilling som er beskyttet av Grunnloven § 100, og at den ansatte selv vil ha bevisbyrden for at den faktiske fremstillingen er tilstrekkelig korrekt”.⁹⁵

Sannhetsprinsippet⁹⁶ taler for at det bare er sannferdige ytringer som bør være beskyttet av ytringsfriheten.

I Ot.prp. nr. 49 (2004-2005)⁹⁷ uttales det imidlertid at ”det avgjørende vil være om arbeidstakeren har vært i aktsom god tro om sannheten om det som fremsettes”, slik at

⁹⁴ Sivilombudsmannens Årsmelding 1995 side 43, på side 49.

⁹⁵ Stortingsmeldingens side 109.

⁹⁶ Se pkt. 2.2.

⁹⁷ Proposisjonens side 129.

dersom arbeidstaker har gjort det han eller hun kunne for å få riktige fakta på bordet er det tilstrekkelig, mens dersom han har visst eller burde visst at påstandene ikke medførte riktighet, vil dette lett regnes for å være illojalt. Arbeidstakeren må ha tilstrekkelig med dokumentasjon til at han er i aktsom god tro i forhold til sannheten av de ytringer som frenssettes.⁹⁸

Kravet til påstandenes holdbarhet er et moment der tyngden vil variere med situasjonen. Man kan for eksempel ikke kreve at arbeidstakeren har utredet spørsmålet fullstendig dersom det tas opp innen bedriften, for eksempel med nærmeste overordnede. Da er skadevirkningene små, og potensiell ”vinning” stor.

Dersom han derimot henvender seg til tilsynsmyndighetene og således går utenfor den interne sfære, kan det være grunn til å gå forholdene nærmere i sømmene før man melder fra. Dersom pressen skal informeres må man antagelig kunne kreve at de kritikkverdige forholdene er relativt godt dokumentert, på grunn av den store spredningen og potensielt store innvirkning uttalelsene kan ha på opinionen og dermed på potensielle og eksisterende kundeforhold og goodwill.

Kravene ovenfor bør imidlertid nyanseres avhengig av fare- og skadegrad av både uttalelsene og situasjonen dersom det ikke blir meldt fra. Fremstår det i situasjonen som maktpåliggende å få frem budskapet – som eksempel, dersom arbeidstakeren har grunn til å tro at utslippene bedriften foretar i nattens mulm og mørke, og som arbeidslederen nekter å diskutere lovligheten av, er svært giftige og må stoppes straks, kan det være grunn til å kreve mindre av dokumentasjon før han henvender seg til forurensningsmyndighetene.

Antakeligvis vil det også stilles strengere krav til holdbarheten av påstandene i forhold til personer som forventes å ha god kjennskap til forholdene – for eksempel når en person i ledelsen uttaler seg, eller når man uttaler seg om forhold som faller innenfor ens eget fagområde.⁹⁹

⁹⁸ Eggen (*art.*), side 20.

⁹⁹ Jakhelln, *Arbeidsrettslige studier Bind III* (2000), side 1644.

I realiteten blir det snakk om en proporsjonalitetsbetraktning, der skade for bedriften, nytte for samfunnet i at forholdet kommer for dagen, tid som er til rådighet, informasjon arbeidstakeren har adgang til osv. vil måtte veies opp mot hverandre.

3.9 Betydning for samfunnsdebatten

Sett ut i fra de grunnleggende hensynene for ytringsfriheten, vil man lettere akseptere at arbeidstakeren uttaler seg om forhold av stor interesse for allmennheten.

I *Bobo*-saken la EMD blant annet vekt på at arbeidstakerens kritikk hadde generell interesse. *Møse*¹⁰⁰ viser til at det gjelder vide grenser for ytringsfrihet i debatt om generelle samfunns- og fagspørsmål.¹⁰¹

Et problem er for eksempel hvor lite som uttales vedrørende forholdene på sykehus- og hjem av helsearbeiderne selv. Mange observerer forhold de syns er uholdbare, men velger å ikke si noe utad av frykt for å miste jobben eller fremstå som bråkmakere. Man finner ofte en sterkt hierarkisk kultur i helsevesenet, der de lengst nede i systemet sjelden blir hørt. Sikkerhetsmessige forhold i helsetjenesten er noe det er svært viktig å ha stor åpenhet om, fordi det for det første er viktig at folk vet hvilke tilstander de har å forholde seg til, og for at det ikke skal herske uriktige oppfatninger om systemets fortreffelighet som hindrer reformer og forbedringer.¹⁰²

3.10 Hensiktsmessig virkemiddel

Det er antatt at offentliggjøringen må være et *effektivt og hensiktsmessig* middel for å bringe det kritikkverdige forholdet til opphør.¹⁰³ Dette er et naturlig krav å stille, ettersom man må kunne kreve at en arbeidstaker ikke fremsetter påstander som er skadelige for virksomheten, uten at det (potensielt) kommer noe positivt ut av det, som en endring av forholdene.

Om man kan kreve at det *rent faktisk* fremkommer en endring på bakgrunn av arbeidstakerens uttalelser, er mer tvilsomt. Det synes å være å gi arbeidstakeren et svært stort ansvar for den aktivitet som skjer etter at han har uttalt seg, og som han i liten grad

¹⁰⁰ *Møse*, side 466.

¹⁰¹ Jfr. Rt.1979.727 (Gro-saken) og Rt.1991.1069 (MS-bladet).

¹⁰² *Jakhelln (art)* side 22-24.

¹⁰³ NOU 2004:5, side 447.

rår over. Det riktige må være å si at offentliggjøringen må *fremstå* som et effektivt og hensiktsmessig virkemiddel ut i fra en ”normalvurdering” av situasjonen.

3.11 Skadeevne

Domstolene ser også ut til å legge vekt på hvor stor skadevirkning uttalelsene vil kunne ha for arbeidsgiver.

I *Statoil*-dommen la retten vekt på at uttalelsen hadde liten skadevirkning – det var ”ikke godtgjort at leserinnlegget har vært egnet til å skade [min utheving] *rederiets forhold til Statoil, i hvert fall ikke på noen måte som berettiger reaksjon i form av oppsigelse av arbeidsforholdet.*”

I *Nordland teater*-dommen la lagmannsretten vekt på at teateret var en sårbar organisasjon, fordi det hadde vært strid om dens eksistens. Andre teatre arbeidet i forbindelse med publisiteten fra denne saken for at teateret skulle legges ned, og retten mente at ”*Dette [gjorde] As utspill ytterligere alvorlige*”.

Ytringsfrihetskommisjonen bemerker¹⁰⁴ at det vil være best i tråd med de allmenne prinsippene for begrensninger i ytringsfriheten at det ”*bare er ytringer som påviselig unødvendig skader arbeidsgiver, som arbeidsgiver, som kan anses som illojale.*”

Det reiser seg også spørsmål om arbeidstakers ansvar for at opplysningene blir fremstilt på en spesiell måte – som gjør at skadevirkningene for eksempel blir mye mer alvorlige for arbeidsgiver - og om den ansattes ansvar for hvordan uttalelsene eventuelt blir fremstilt i media. Her må man antakeligvis legge alminnelige påregnelighetsbetraktninger til grunn, slik at arbeidstakeren bare svarer for faktiske skadevirkninger som man måtte regne med at kunne inntreffe. Når det gjelder potensielle skadevirkninger vil man ikke kunne godta at arbeidstakeren fremsetter illojale påstander til en avis, selv om de ikke blir trykket, bare fordi det da ikke får den virkning man kunne regne med.

3.12 Proporsjonalitet

Man må kunne anta domstolene vil oppstille et proporsjonalitetskrav. Et slikt krav ligger innebygd i saklighetsvurderingen i forbindelse med avskjed og oppsigelse, slik at

¹⁰⁴ NOU 1999:27, side 129.

en arbeidstaker ikke kan bli avskjediget for forhold som kun kvalifiserer for oppsigelse eller en annen mindre alvorlig reaksjon. Det må derfor i forhold til sanksjonsspørsmålet kunne kreves at reaksjonen står noenlunde i forhold til alvorligheten av tillitsbruddet.

Både i *Telenor*-dommen og *Nafria*-dommen vurderer domstolene om valget av reaksjonsform er forholdsmessig i forhold til graden av brudd på lojalitetsplikten. Også i *Sjømannsforbund*-dommen legger retten en slik type betraktning til grunn.

Arbeidstageren hadde misligholdt sin ansettelsesavtale ved å foranledige oppslag i pressen om sitt ansettelsesforhold, men lagmannsretten mente at forholdet ikke var så *vesentlig* at det var grunnlag for avskjed. Forholdet ga imidlertid saklig grunn til oppsigelse.

En avskjed vil være den aller mest inngripende sanksjonen, og da skal det dreie seg om svært alvorlige forhold. Dette er også i tråd med proporsjonalitetskravet som stilles opp av EMD.

4 Utenlandsk rett

Det er et generelt ønske om størst mulig lovidentitet mellom de nordiske landene. På denne bakgrunn er det interessant å se hen til Sverige og Finlands regulering av varslingsadgangen. Danmark har, så vidt jeg vet, ingen spesifikke regler om dette. Jeg presenterer ikke disse reglene som ”gjeldende rett”, ettersom de vil ha liten rettskildemessig vekt. De kan imidlertid være interessante som forbilde og sammenlikningsgrunnlag for de norske reglene.

Storbritannia og USA er de landene som i størst grad har utviklet regler om whistleblowing, derfor vil jeg også kort skissere disse.

4.1 Sverige

I Sverige reguleres offentlig ansattes adgang til varslingsadgang av Tryckfrihetsförordningen (TF)¹⁰⁵ og Yttrandefrihetsgrunnlagen (YGL)¹⁰⁶.

Offentlig ansatte nyter såkalt ”meddelarskydd”, som innebærer at taushetsbelagte opplysninger i en viss grad kan offentliggjøres anonymt til mediene (men ikke til andre). Det er straffbart for journalisten å røpe sin kilde, og enhver etterforskning fra arbeidsgiveren for å finne ut hvem som har uttalt seg er forbudt. Reglene er ment å gjennomføre et utvidet offentlighetsprinsipp, der hensynet til allmennhetens opplysning veier tyngre enn arbeidsgivers interesser. Privatansatte er imidlertid bare beskyttet av den alminnelige ytringsfriheten etter EMK art. 10. Det har vært foreslått vern også for privatansatte¹⁰⁷, men utredningen møtte stor motstand fordi forslaget grep for sterkt inn i avtalefriheten. Initiativet ble etter dette stilt i bero.¹⁰⁸ I tillegg hjemler den svenske Socialtjänstlagen¹⁰⁹ rett for ansatte i helsevesenet til å si fra om vanskjøtsel og annen svikt i omsorgen. Bestemmelsen kom inn etter en sak i 1999 der en kvinne fikk sparken

¹⁰⁵ Tryckfrihetsförordningen (1949:105).

¹⁰⁶ Yttrandefrihetsgrunnlagen (1991:1469).

¹⁰⁷ Ds2001:9 *Yttrandefrihet för privatanställda*.

¹⁰⁸ Ifølge St.meld. nr. 26 (2003-2004), side 105.

¹⁰⁹ Socialtjänstlagen (2001:453).

etter å ha slått alarm om forholdene på et sykehjem, og tilsvarer på mange måter vår lov om helsepersonell § 17.¹¹⁰

4.2 Finland

I Finland har de regulert en del aspekter ved lojalitetsplikten i lov om arbeidsavtaler¹¹¹ i kapittel 3, "Arbetstagarens skyldigheter".

Arbeidstakeren har blant annet plikt til å opplyse arbeidsgiver om forhold som innebærer arbeidsmiljørisiko (§3), og loven regulerer også forhold knyttet til konkurrerende virksomhet, arbeidsmiljøet og bedriftshemmeligheter.

I følge § 1 "Almänna skyldigheter" skal arbeidstakeren "*undvika alt som står i strid med hva som skäligen kan krävas av en arbetstakare i den stillingen*". Dette må kunne forstås som uttrykk for en lojalitetsplikt.

Det finnes imidlertid ingen regler som direkte regulerer arbeidstakerens varslingsadgang.

4.3 Storbritannia

Storbritannia innførte i 1999 regler for å beskytte arbeidstakere som varslet om visse forhold på arbeidsplassen. Gjennom Public Interest Disclosure Act 1998 (PIDA)¹¹² er adgangen til å varsle detaljert regulert, blant annet er det positivt regnet opp hvilke situasjoner man kan varsle om og til hvem. Arbeidstakeren kan varsle om straffbare forhold og andre lovbrudd, skade på eller fare for skade på helse, sikkerhet og miljø, samt forsøk på å skjule disse. For å være beskyttet av reglene må den ansatte i utgangspunktet meddele opplysningene internt. Ellers kreves det at han har gode hensikter, rimelig grunn til å tro at opplysningene er sanne og at han ikke offentliggjør informasjonen ut fra personlige motiver.

Loven kan ikke settes til side ved avtale, og arbeidstakeren vil kunne ha rett til erstatning fra arbeidsgiveren ved urettmessige tiltak.

Kritikken som har vært reist mot denne formen for regulering er at den blir for positiv, og at arbeidstakerne oppfatter at forhold som ikke direkte faller inn under bestemmelsen ikke kan varsles om, slik at bestemmelsen blir et hinder for varsling.

¹¹⁰ Se mer NOU 2004:5 side 448 og NOU 1999:27 side 204.

¹¹¹ Arbetsavtalslag 26.01.2001/55

¹¹² Loven er tatt inn som Part IV A I Employment Rights Act 1996.

Reglene er grundig behandlet i Vickers, Lucy. *Freedom of Speech and Employment* (2002).

4.4 USA

I USA har adgangen til å varsle vært beskyttet på føderalt plan siden 1989, ved The Whistleblower Protection Act (1989). I 2002 kom også The Sarbanes-Oxley Act (2002),¹¹³ som ble til i kjølvannet av Enron-skandalen. Varslerne er gitt et ekstensivt vern. Loven forbyr selskapene fra avskjedige, si opp, suspendere, true, trakassere eller på annen måte diskriminere eller forskjellsbehandle arbeidstakeren på grunn av varsling. For å oppmuntre til varsling skal virksomhetene sette opp "audit committees" som skal ha rutiner for å sikre arbeidstakerens konfidensialitet og rapportere anonymt bekymringer vedrørende tvilsom bokføring eller "auditing matters". Arbeidstakeren er beskyttet der han deltar i "any lawful act" for å fremskaffe informasjon, sørge for at informasjon blir fremskaffet, eller delta i rettslige skritt vedrørende oppførsel arbeidstakeren "reasonably believes" (et krav til "reasonable, good faith belief" - aktsom god tro) er et brudd på de straffesanksjonerte forholdene nevnt i loven. Arbeidstakeren må "prima facie" vise at det var de beskyttede handlingene som var årsaken til represaliene for å få saken for retten. Det holder som regel at forholdene er nær hverandre i tid. Hvis retten derimot finner at saken ble brakt for retten i ond tro ("bad faith"), kan arbeidstakeren idømmes å erstatte arbeidsgivers advokatutgifter.

¹¹³Kilde: American Bar Association, Section of Labor and employment law, Committee on Employment Rights and responsibilities Mid-Winter Meeting, March 2003 – "*Whistleblower protection under Sarbanes-Oxley*".
<http://www.bnatax.com/bnabooks/ababna/rnr/2003/rnr23.pdf#search='sarbanes%20oxley%20whistleblowing'> 7.mars 2005)

5 Bør arbeidstakers adgang til å varsle lovreguleres?

Det er mye som tyder på at det varsles for lite. Store skandaler, alvorlig økonomisk- og miljøkriminalitet og andre skader på samfunnet kunne trolig vært unngått dersom det tidligere hadde blitt varslet om de kritikkverdige forhold.

I følge en undersøkelse gjennomført av Opinion,¹¹⁴ ville bare seks prosent av arbeidstakerne vurdere å gå til pressen dersom de oppdaget kritikkverdige forhold, samtidig som så mange som en av tre opplever at deres ledere gjør ting som ikke tåler dagens lys.¹¹⁵

Spørsmålet blir derfor om den foreliggende reguleringen av varsling er tilstrekkelig.

5.1 Hensynet til en klarere rettstilstand

De ulovfestede reglene ser i utgangspunktet ut til å gi en fornuftig avveining mellom hensynet til henholdsvis arbeidsgiver, arbeidstaker og samfunnet. Sistnevnte er, som det påpekes i NOUen, ”*muligens noe underkommunisert*”.

Problemet er imidlertid at disse prinsippene og avveiningene er vanskelig tilgjengelig for arbeidsgivere og arbeidstakere, som tross alt er de som skal forholde seg til dem.

Vår første sivilombudsmann, Andreas Schei gav allerede i 1976¹¹⁶ uttrykk for at lojalitetsplikten burde klargjøres. Han uttalte at ”*det rår atskillig usikkerhet om lojalitetspliktens utstrekning*” og at ”*så aktuelt som spørsmålet er i praksis, ville det være meget ønskelig om det kunne bli bedre avklaret*”.

Ytringsfrihetskommisjonen tok i sin utredning til orde for et lovgivningsalternativ for å avklare lojalitetsbegrepet og forholdet til arbeidstakers ytringsfrihet.¹¹⁷ Det uttales at

¹¹⁴ Referert i Juristkontakt nr. 4. 2004, side 6.

¹¹⁵ Dagbladets magasin 19. februar 2005 ”*De valgte å si fra. Var det verdt det?*”, side 23. Opplysningene er basert på en undersøkelse foretatt av Yngve Lindvig ved læringslaben, som har samlet inn data om norsk næringsliv gjennom 15000 spørreskjemaer og 400 intervjuer.

¹¹⁶ Schei, Andreas. *Menigmann og myndighetene* (1976), side 158.

¹¹⁷ NOU 1999:27, side 132.

”Uklare regler og/eller vanskelig tilgjengelige prinsipper utviklet av domstolene kan ha en uønsket dempende effekt (”chilling effect”) på det offentlige ordskiftet.”¹¹⁸

Manglende varsling kan for det første settes i sammenheng med at i konflikten mellom ytringsfrihet og lojalitet, er det lojalitetsplikten som oftest får forrang, fordi overtredelse av denne raskt får konsekvenser for arbeidstakeren,¹¹⁹ og lojalitetsplikten fremstår som klarere. Dersom man tydeliggjør adgangen - og kanskje også den samfunnsmessige plikten - til å varsle, vil disse avveiningene kunne komme bedre ut for ytringsfrihetens del.

En lovregulering av spørsmålet vil klargjøre plikter og rettigheter for både arbeidsgiver og arbeidstaker. Dersom arbeidstaker får tydeliggjort og styrket sin rett til å uttale seg, vil dette også kunne være et incitament for arbeidsgiver til å legge større vekt på å ta opp problemer på en skikkelig måte, og sørge for å tilrettelegge for at arbeidstaker *blir hørt* internt. En arbeidstaker som får gjennomslag for sin kritikk innenfor virksomhetens rammer vil ikke ha behov for å gå videre med informasjonen.

En utvidet adgang til å varsle kan tenkes å føre til at staten i mindre omfang trenger å ha egne instanser for å kontrollere virksomhetene, og vil slik sett være ressursbesparende.

Det er viktig å ikke glemme at en arbeidstaker som tar opp problemer og kritikkverdige forhold er en *ressurs* for arbeidsgiver, fordi en informert arbeidsgiver får anledning til å rette opp i forhold som kan være til skade for ham selv, ved at han for eksempel får et dårlig rykte, eller det kan være forhold internt i bedriften, som ”spising av lasset”, korrupsjon og lignende som tapper bedriften for ressurser.

Mange arbeidstakere forholder seg ukritisk til arbeidsgivers instruksjoner, som ikke alltid er i samsvar med gjeldende rett.

En lovregulering av varslingsadgangen kan innebære en oppfordring til arbeidsgivere om å gå sine instruksjoner og reglementer nærmere i sømmene, slik at de i større grad reflekterer rettstilstanden.

¹¹⁸ NOU 1999:27, side 121.

¹¹⁹ Eggen (2004), side 22.

På grunn av det moderne medias rolle har varsling fått stadig større aktualitet, noe som tilsier at klarere regler om adgangen til å varsle bør lovfestes.

De fleste høringsinstansene¹²⁰ uttrykte i forbindelse med grunnlovsendringen et ønske om lovregulering av adgangen til whistleblowing.

Arbeidslivslovutvalget konkluderte imidlertid med at grensene for lojalitetsplikten og dermed adgangen til whistleblowing ikke bør lovreguleres fordi det er vanskelig å sette klare grenser.

Som nevnt ovenfor skal det ikke utelukkes at det er nettopp denne usikkerheten som gjør at flertallet av arbeidstakerne aldri varsler. Det er derfor viktig å få en avklaring.

Uklare regler fører lett til rettslig usikkerhet, som både kan gjøre at et flertall av arbeidstakerne velger ikke å uttale seg, og at de som gjør det urettmessig blir ilagt sanksjoner og stemplet som illojale. Dette skremmer andre fra å gjøre tilsvarende.

Synliggjøring av rettigheter og plikter taler derfor for en lovregulering av forholdet.

Arbeids- og Sosialdepartementet har signalisert at det vil settes i gang ytterligere utredningsarbeide med sikte på å regulere også grensene for arbeidstakerens varslingsadgang.¹²¹

En varslingsbestemmelse vil i tillegg til å klargjøre adgangen til å varsle ha en viktig funksjon ved at den signaliserer både til arbeidsgiver og arbeidstaker at det er både lovlig og ønskelig med varsling.

5.2 Bedre vern av arbeidstakers ytringsfrihet

I forarbeidene¹²² til den nye Grl. § 100 er det lagt til grunn at den nye bestemmelsen skulle innebære et *styrket* vern av ytringsfriheten, og det ble presisert at arbeidstakerne skal ha et sterkt ytringsfrihetsvern. Det er naturlig å reflektere dette gjennom lovgivning.

¹²⁰ St.meld. nr. 26 (2003-2004), side 106.

¹²¹ Ot.prp. nr. 49 (2004-2005), side 134.

¹²² NOU 1999:27, St.meld. nr. 26 (2003-2004), Innst.S. nr. 270 (2003-2004) og debatten i Stortinget i forbindelse med grunnlovsendringen.

I forbindelse med stortingsdebatten rundt tilblivelsen av § 100, uttrykte flere av stortingsmedlemmene bekymring for at adgangen til whistleblowing ikke ville bli lovregulert, men også i fremtiden overlatt til domstolene. Når Stortinget gir så klart uttrykk for at forholdet skal lovreguleres, bør man bestrebe seg på å gjøre det.

Arbeidstakeren har etter gjeldende rett en relativt vid adgang til å uttale seg. Den formelle ytringsfriheten er derfor i utgangspunktet ivaretatt. Arbeidstakers *reelle* muligheter til å ytre seg er imidlertid i mindre grad ivaretatt ved dagens regulering.

Ved siden av den rettslige usikkerhet, er sannsynligvis en av hovedårsakene til at arbeidstakerne ikke benytter seg av sin varslingsadgang at de er redd for sanksjoner, både formelle og uformelle.

For å sikre at en varslingsbestemmelse blir noe mer enn en politisk velvillighetserklæring, må den følges opp av et effektivt vern.

Etter at Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) ble lagt frem, har det nesten daglig vært skriverier om problematikken i avisene.

Det store interessen for det nye lovforslaget viser at det definitivt er behov for å finne bedre løsninger på problemet enn de vi har i dag.

5.3 Rettslige forpliktelser

5.3.1 Lovskravet

Grunnlovens § 100, 2.ledd, siste punktum, ”*Det rettslige ansvar bør være foreskrevet i Lov*” kan etter sin ordlyd tale for at begrensninger i ytringsfriheten på grunnlag av lojalitetsplikten bør være nedfelt i lovs form. I følge forarbeidene¹²³ er det meningen at ordet ”bør” også i denne bestemmelsen skal bety ”skal”. Bestemmelsen gjelder imidlertid bare ”*retslig ansvar*” på grunnlag av den *statlige høyhetsretten*. Ansvar på grunnlag av privat rettsgrunnlag faller utenfor.¹²⁴ Det vil derfor ikke være noe krav at ansvar på grunn av brudd på lojalitetsplikten er hjemlet i lov.

¹²³ NOU 1999:27, side 243.

¹²⁴ Gyldendal Norsk lovkommentar, note 2004/4-5 til Grl. § 100.

Det er imidlertid et generelt prinsipp at begrensninger i ytringsfriheten bør være formulert så klart som mulig, jf. lovskravet i EMK artikkel 10.2. Forarbeidene anerkjenner lojalitetsplikten som gyldig grunn til å sette begrensninger i arbeidstakers adgang til å ytre seg, men fremhever at eventuelle innskrenkninger i ytringsfriheten må være tilstrekkelig forankret i ytringsfrihetens begrunnelser.

Tredje ledd gjelder både inngrep på grunnlag av offentlig myndighet og privat autonomi,¹²⁵ og stiller krav om at inngrep i den *politiske* ytringsfriheten skal ha ”*klarlig definerte Grænser*”. Bestemmelsen er ikke like aktuell i forbindelse med whistleblowing, da varslingen sjeldnere vil gjelde politiske spørsmål, selv om synspunkter om feil og uforsvarlig ressursbruk i staten kanskje kan regnes som politiske spørsmål.

Ytringsfrihetskommisjonen skiller i sin utredning mellom lovgivningsinitiativ som må gjennomføres for å unngå konflikt med den nye bestemmelsen og alternativ som *anbefales*.¹²⁶ Arbeidstakeres ytringsfrihet stiller i den sistnevnte kategori.¹²⁷ Selv om Grunnlovsbestemmelsen i seg selv ikke stiller *krav* til lovgivning, er kommisjonens oppfordring et moment som taler for at reglene som begrenser arbeidstakers ytringsfrihet bør lovfestes.

5.3.2 Infrastrukturkravet

Infrastrukturkravet i Grl. § 100, 6.ledd medfører at ”*Det paaligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig samtale*”.

Ytringsfrihetskommisjonen presiserer at staten ikke bare skal sørge for *fravær* av inngrep, men aktivt sikre at ytringer kan komme frem.¹²⁸ Bestemmelsen innebærer at staten får et løpende ansvar for å sikre at lovgivningen sikrer ytringsfriheten og reell ytringsmulighet. Kommisjonen nevner at oppfyllelsen av denne plikten blant annet kan tilsi at grensen mellom lojalitetsplikt og ytringsfriheten bør vurderes klargjort ved lovgivning.¹²⁹

¹²⁵ Innst.O. nr. 270 (2003-2004), pkt 4.

¹²⁶ NOU 1999:27, side 251.

¹²⁷ NOU 1999:27, side 252.

¹²⁸ NOU 1999:27, side 249.

¹²⁹ Ibid., side 250.

Kravet til infrastruktur kan medføre at myndighetene får en plikt til i større grad å legge til rette for at arbeidstakerne kan ytre seg. Denneplikten kan for eksempel bestå i å hindre at andre private parter, som arbeidsgiveren, setter unødige skranker for den enkeltes frihet til å uttale seg.

Myndighetene kan også tenkes å opprette egne organer der arbeidstakeren kan lufte sine bekymringer, og få råd om hvordan han bør forholde seg til problemet, eventuelt sette krav til at *arbeidsgiver* sørger for systemer slik at arbeidstaker kan varsle uten å løpe risiko for å bli utsatt for ubehagelige sanksjoner, jf. pkt 6.4 nedenfor om ”informasjonskanaler”.

Bestemmelsen medfører imidlertid ikke *konkrete* plikter eller rettigheter. Det er snakk om politiske og demokratiske forpliktelser,¹³⁰ slik at heller ikke denne bestemmelsen gir noen rettslig plikt til å regulere adgangen til whistleblowing.

5.3.3 Folkerettslige forpliktelser

Et annet spørsmål som reiser seg er i hvilken grad våre folkerettslige forpliktelser nødvendiggjør en lovfesting av adgangen til whistleblowing, eventuelt adgangen til inngrep i ytringsfriheten med grunnlag i lojalitetsplikten. Lovskravet i EMK artikkel 10.2 er i utgangspunktet rettet mot myndighetene, men det åpnes i stadig større grad for tredjepartsvirkninger, jf. avsnitt 2.7, slik at staten av den grunn får en plikt til å beskytte arbeidstakeren mot private tredjeparter. Dette kan tilsi at myndighetene må sørge for at lovgivningen i tilstrekkelig grad beskytter arbeidstakeren som benytter seg av sin ytringsfrihet.

Både korrupsjonskonvensjonen, luftfartsdirektivet og diskrimineringsdirektivet stiller krav til hensiktsmessig vern av arbeidstakerne som varsler,¹³¹ noe som taler for en lovbeskyttelse.

Stortinget er imidlertid antakeligvis heller ikke i dette henseende *rettslig forpliktet* til å regulere adgangen til whistleblowing ved lov.

¹³⁰ Ibid., side 249-250.

¹³¹ Jf. ovenfor pkt. 2.10, 2.9.2 og 2.9.1.

Hensynet til en klarere rettstilstand, at det antakeligvis vil føre til mer varsling og åpenhet i samfunnet, og at arbeidstakers ytringsfrihet generelt skal få et bedre vern taler etter mitt syn for å lovregulere adgangen til varsling.

6 Hva lovreguleringen bør omfatte

Forslaget i Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) § 2-4 om forbud mot sanksjoner mot arbeidstaker som varsler er utvilsomt et skritt på veien mot et bedre vern av varslerne. Jeg mener imidlertid at forslaget ikke i tilstrekkelig grad ivaretar hverken hensynet til klarhet eller gir arbeidstaker som varsler tilstrekkelig vern. Jeg vil derfor drøfte hvordan man på en bedre måte kan regulere arbeidstakers adgang til varsling.

6.1 Lovfesting av lojalitetsplikten

Både Justisdepartementet¹³² og Arbeids- og Sosialdepartementet¹³³ vurderte det som uhensiktsmessig å lovfeste *lojalitetsplikten* som sådan. Det er kanskje enklere å lovfeste det mer konkrete tilfellet av varsling.

Problemet i varslingssammenheng er at de ansatte tar lojalitetsplikten for alvorlig og pålegger seg selv - eller blir pålagt av arbeidsgiver - begrensninger som ikke nødvendigvis følger av lojalitetsplikten rettslig sett.

En løsning kan være å implementere lojalitetsplikten i en ”whistleblowing-bestemmelse” ved at man presiserer at arbeidstakeren må varsle på en ”lojal måte”, slik det er foreslått i proposisjonen.

En annen løsning kan være å gi en generell bestemmelse om lojalitetsplikten, med adgangen til å varsle som et ”unntak”¹³⁴ fra denne. Regelen kunne plasseres under kapittelet ”Arbeidsgivers og arbeidstakers plikter og rettigheter”, med tittelen ”Lojalitetsplikt”, og lyde: ”Arbeidstaker plikter å ta tilbørlig hensyn til arbeidsgivers legitime interesser. Plikten er ikke til hinder for at arbeidstaker varsler om kritikkverdige forhold ved virksomheten.” Det nærmere innhold av lojalitetsplikten vil være konkretisert i rettspraksis og teori, og er under stadig forandring. Plikten omfatter

¹³² St.mld. nr. 26 (2003-2004), side 111.

¹³³ Ot.prp.nr. 49 (2004-2005), side 130.

¹³⁴ Lovlig varsling vil jo strengt tatt ikke være illojalt.

blant annet konkurranseforbud, drøftingsplikt og en rekke andre biforpliktelser som følge av arbeidsforholdet,¹³⁵ og av hensyn til oppgavens omfang vil jeg ikke gå nærmere inn på ordlyden eller innholdet i en slik bestemmelse, men konsentrere meg om en bestemmelse som regulerer det spesielle tilfellet varsling.

6.2 Personkretsen

Bestemmelsen må selvfølgelig omfatte de ordinære arbeidstakere.¹³⁶

De engelske reglene dekker i tillegg til arbeidstakeren “agency staff, contractors, home workers, trainees and every professional (...)”, men ikke “the genuinely self-employed, volunteers, the army, intelligence services or police officers.”¹³⁷

I aml. kapittel XA om likebehandling inkluderes også selvstendig næringsdrivende og innleide arbeidstakere. Hvis man skal følge mønsteret fra diskrimineringsreglene, bør kanskje disse personene inkluderes også i en varslingsbestemmelse. Dersom de uttaler seg negativt om oppdragsgiveren kan dette være brudd på den alminnelige lojalitetsplikten i kontraktsforhold. Man bør imidlertid ikke stille like strenge lojalitetskrav til en medkontrahent som til faste arbeidstakere. Lojalitetsplikten er jo til dels begrunnet i at det er et langvarig og tett forhold mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, og en selvstendig oppdragstaker vil ikke ha behov for det samme vern som en arbeidstaker, da han ikke befinner seg i noe direkte underordningsforhold som begrunner en slik streng lojalitetsplikt. I kontraktsretten er det imidlertid antatt at man vil kreve større grad av lojalitet jo lengre kontraktsforholdet varer,¹³⁸ noe som gjør at langvarige kontraktører etter hvert kan befinne seg i en tilsvarende situasjon som den alminnelige arbeidstaker.

Man bør imidlertid ikke strekke arbeidsmiljøloven for langt. Dette er spørsmål som kanskje best reguleres i den alminnelige kontraktsretten. En bestemmelse som beskytter en oppdragstaker i samme grad som en arbeidstaker, må antas å gjøre et stort inngrep i kontraheringsfriheten. I diskrimineringsstilfellene vil man kunne anføre at kontraktsfriheten ikke strekker seg så langt at man kan velge å ikke handle med noen fordi de er fargede eller kvinner, mens å unnlate å gjøre forretninger med en

¹³⁵ *Fanebust* (2002), side 138.

¹³⁶ Jf. pkt. 1.3.1.

¹³⁷ <http://www.vogon-law.com/whistleblowing.htm>, 19. februar 2005.

¹³⁸ Woxholth, Geir. *Avtaleinngåelse, ugyldighet og tolkning* (2001), side 338.

avtalemotpart som har uttalt seg negativt om deg i større grad kan forsvares, da dette tross alt er omstendigheter personen selv råder over.

Saken stiller seg muligens annerledes dersom det i realiteten er snakk om en monopolkunde/leverandør, der medkontrahenten er avhengig av å kunne gjøre forretninger med ”den sterke part”.

I forhold til de som normalt regnes som ”arbeidstakere” er det antakeligvis ikke hensiktsmessig å gjøre noen spesielle unntak.

Spesialtilfeller som ansatte i etterretningstjenesten og til en viss grad også andre militæransatte vil omfattes av en varslingsbestemmelse, men da vil hensynet til statens interesser kunne veie tyngre enn hensynet til den enkeltes interesse av å uttale seg fritt.

6.3 Krav til intern varslings

Rettspraksis indikerer at arbeidstaker bør ha prøvd å ta opp de kritikkverdige forholdene med arbeidsgiver før han varsler offentligheten.

Hensynet til arbeidsgiver tilsier at arbeidstaker først skal prøve å få orden på forholdene ved intern henvendelse. Formålet med varslingen bør være å få forholdet til å opphøre, og dersom dette kan oppnås uten å skade arbeidsgiver i nevneverdig grad, slik at han kan rette på det uten medienes innblanding, bør denne løsningen foretrekkes.

Ved først å varsle internt risikerer arbeidstaker imidlertid å stille seg selv i en utsatt posisjon. Et ubetinget krav om å gå tjenestevei vil derfor kunne virke hemmende på arbeidstakers motivasjon til å si fra.

Jakhelln påpeker at et slikt krav kan medføre at arbeidsgiver begir seg inn på ”arrangementer” med arbeidstaker for å unngå publisitet.¹³⁹ Dette må imidlertid antas å være en svært sjelden foreteelse, og er derfor et argument med begrenset tyngde.

Kravet til intern varslings er antagelig ikke ubetinget,¹⁴⁰ slik at der en arbeidstaker frykter at en henvendelse til arbeidsgiver vil føre til bevisforspillelse, fare for unndragelse, dekkoperasjoner, fare for den ansatte selv eller der varslings er nødvendig

¹³⁹ Jakhelln, side 276-277.

¹⁴⁰ Fanebust (2002), side 136.

for å avverge uavvendelig skade og lignende,¹⁴¹ vil han kunne varsle uten først å gå via arbeidsgiver.

Dette bør klargjøres i en eventuell lovbestemmelse.

Man bør signalisere at *hovedregelen* er at man skal forsøke å ta opp forholdene internt, men med unntak for situasjoner som de ovenfor nevnte.

6.4 Informasjonskanaler

Mange virksomheter legger stor vekt på å unngå lekkasjer, men peker på viktigheten av at ledelsen blir informert. Dette reflekteres også i amerikansk og engelsk lovgivning, jf. pkt. 4.3 og 4.4.

I BBU's¹⁴² nettverk for miljø og samfunnsansvars møte i april 2004¹⁴³ ble det foreslått en ombudsmannsordning, der de ansatte anonymt kan informere en uavhengig person som bringer opplysningene videre, eventuelt undersøker påstandene nærmere. En løsning kan være å gi arbeidstakerne mulighet til å melde fra til for eksempel en advokat som arbeidsgiveren ikke selv benytter i sin generelle virksomhet, som kan ta imot bekymringsmeldinger og gi råd.¹⁴⁴

Statoil har siden 2002 hatt en "Statoil Ethics Hotline",¹⁴⁵ der de ansatte kan henvende seg anonymt til en uavhengig, profesjonell, tredjepart om bekymringer vedrørende lovbrudd, bestikkelser, diskriminering osv. Samtalene kan ikke spores. Bedriften understreker at ordningen ikke skal erstatte kommunikasjon innad i bedriften, men benyttes der arbeidstakeren føler at "Statoils verdier ikke blir respektert".¹⁴⁶

Et system der arbeidstakeren ikke trenger å oppgi sin identitet kan åpne for at arbeidstakeren i større grad våger å melde fra om kritikkverdige forhold, ettersom han

¹⁴¹ St.meld. nr. 26 (2003-2004), side 112.

¹⁴² Birkebeinerlaugets Bedriftsutviklings Miljøforum, stiftet i 1996, der en rekke store bedrifter og organisasjoner er medlemmer, bl.a. Statoil, Telenor og KPMG.

¹⁴³ <http://www.gbnn.org/Referat270404.doc>, 15. februar 2005.

¹⁴⁴ "Risikofritt å "blåse i fløyta"", Aftenposten 13. mars 2005..

¹⁴⁵ <http://www.gbnn.org/Statoil.PPT>, 15. februar 2005.

¹⁴⁶ <http://www.statoil.com/>, 09. april 2005.

eller hun ikke risikerer å havne i rollen som ”vanskelig” eller ”illojal” når identiteten er ukjent. Dermed skiller man lettere person og sak.

På den annen side fratar man arbeidstakeren ansvaret for sine egne uttalelser, noe som kan medføre at arbeidstakeren lettere fremsetter ubegrunnede påstander. Ordningen kan slik sett tenkes å åpne for misbruk.

Jeg tror imidlertid at en slik ordning kan fungere positivt, forutsatt at det er kyndige personer som behandler meldingene, og at opplysningene som kommer frem blir tatt alvorlig og fører til endringer der det er nødvendig. Systemet virker positivt fordi det sikrer både informasjonsflyt og konfidensialitet.

En mulighet kan være å påby virksomhetene å ha et tilsvarende system.

Et slikt krav kan imidlertid være problematisk for mindre virksomheter, ettersom det vil være ressurskrevende. En løsning på dette kan være at man tilpasser kravene i forhold til virksomhetens evne/størrelse, slik det er gjort i Internkontrollforskriften § 5, der internkontroll skal dokumenteres i den form og det omfang som er *”nødvendig på bakgrunn av virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse”*.

I USA har det utviklet seg et marked for ”whistleblower-rådgivning”, og noe liknende kan tenkes her til lands, i tråd med den generelle økningen i bruk av konsulenttjenester og eksterne revisorer.

Hensynet til allmennhetens opplysning blir imidlertid i mindre grad ivaretatt ved valget av en slik modell.

En annen innvending er at vi allerede har tillitsvalgte og verneombud. De tillitsvalgte nyter et sterkere vern enn den alminnelige arbeidstaker i kraft av sin posisjon, jf. pkt. 2.6 ovenfor, og vil ha den fordel at de kjenner godt til både virksomhet og arbeidstaker, og derfor kan forta en balansert vurdering av påstandens rettmessighet før de eventuelt offentliggjør den. En tillitsvalgt vil antakeligvis ha større autoritet enn arbeidstakeren ovenfor ledelsen når han lufter bekymringer, og vil kanskje i mindre grad bli ansett som ”brysom”, fordi det er en del av hans funksjon å ta opp slike spørsmål.

6.5 Regulering i arbeidsreglement

I Arbeidstilsynets høringsuttalelse¹⁴⁷ foreslås at det også skal tas inn en bestemmelse om gyldigheten av reglementer som regulerer uttalelsesadgangen, og at Arbeidstilsynet vil kunne føre tilsyn med at arbeidsgivers internkontrollsystemer regulerer hvordan arbeidstaker skal gå frem, og hvordan ledelsen skal forholde seg til varsling.

Et krav til at arbeidsgiver skal utarbeide rutiner for varsling, vil kunne virke klargjørende, og man vil kunne ta bedre hensyn til de forskjellige virksomheters individuelle forhold og behov. Virksomheter som allerede har slike reglementer har imidlertid blitt blitt kritisert for å ha strengere regler enn det som er nødvendig i forhold til lojalitetskravet, slik at arbeidstakerens ytringsfrihet i for stor grad blir innskrenket. Dette har særlig blitt kritisert i forhold til kommunenes håndtering av de ansattes ytringsfrihet.

Dersom Arbeidstilsynet får til oppgave å kontrollere og godkjenne reglementene, vil man imidlertid kunne unngå dette, ved at for vidtgående innskrenkninger blir sensurert. Det vil imidlertid øke arbeidsmengden til Arbeidstilsynet betraktelig.

6.6 Krav til dokumentasjon - aktsomhetskrav

Det vil ofte være vanskelig for arbeidstakeren å skaffe tilstrekkelig dokumentasjon for de påståtte misligheter. Ved for eksempel regnskapsjuks kan det vært nær sagt umulig for en alminnelig arbeidstaker å få tilgang på og oversikt over de reelle forhold.

Ytringsfrihetskommisjonen uttalte at kravet til dokumentasjon av denne grunn ikke bør overdrives, og at whistleblowing i form av anonymitetsrett/kildevern bør gi anledning til å varsle også om ”begrunnede mistanker”.¹⁴⁸ Kommisjonen mente at spørsmålet om offentliggjøring og i hvilken form best vurderes av profesjonelle mediefolk.

Gjeldende rett ser ut til å stille et *aktsomhetskrav* tilsannheten av påstanden. Det bør være tilstrekkelig at arbeidstaker hadde *rimelig grunn* til å tro at situasjonen var slik den fremsto. Man kan med andre ord ikke kreve fullstendig klarhet om forholdene.

Kravene til dokumentasjon bør avhenge hva slags opplysninger som gis, og hvilke muligheter arbeidstakeren hadde til å kunne bringe de faktiske forhold på det rene. At

¹⁴⁷ Av 05.07.2004.

¹⁴⁸ NOU 1999:27, side 132.

en normal, aktsom arbeidstaker ("bonus pater-arbeidstaker") mener det er grunn til å tro at noe ulovlig foregår bør være tilstrekkelig. Dette bør også reflekteres i en eventuell lovbestemmelse.

6.7 Bevisbyrden

6.7.1 For skade på arbeidsgivers interesser

Ytringsfrihetskommisjonen uttalte at det vil være *"mer i tråd med de allmenne prinsipper for begrensing i ytringsfriheten om det stadfestes - som et minstekrav - at bare ytringer som påviselig unødvendig [min utheving] skader arbeidsgiver, som arbeidsgiver, kan anses som illojale"*, og at arbeidsgiveren bør ha *"bevisbyrden for at skadelig illojalitet foreligger"*.¹⁴⁹

Kommisjonen begrunner dette standpunktet med at lojalitetsplikten er knyttet opp til arbeidsgivers styringsrett, og at han derfor vil ha en klarere formening om hva som ligger i plikten. Derfor bør han også ha bevisbyrden for at den er overtrådt.

6.7.2 For ulovlig gjengjeldelse

For å beskytte arbeidstaker og oppfordre til varsling kan man vurdere å innføre en regel om delt bevisbyrde etter modell av likebehandlingsreglene i aml. § 54I.

Reglene innebærer at dersom arbeidstakeren fremlegger opplysninger som peker i retning av ("gir grunn til å tro") at det er foretatt ulovlig forskjellsbehandling, er det arbeidsgiver som har bevisbyrden for ("må sannsynliggjøre") at forskjellsbehandling likevel ikke har funnet sted i strid med loven.

Dersom en varsler kan vise til omstendigheter som tyder på at de sanksjoner han har blitt utsatt for var en følge av varslingen, vil arbeidsgiver etter en slik regel måtte bevise at sanksjonene *ikke* var en følge av varslingen.

Etter reglene i Sarbanes-Oxley (USA),¹⁵⁰ vil for eksempel en nær sammenheng tidsmessig kunne være tilstrekkelig for å påvise en slik sammenheng.

Dette strider imidlertid mot alminnelige bevisbyrderegler i norsk rett.¹⁵¹

¹⁴⁹ NOU 1999:27, side 129.

¹⁵⁰ Jf. pkt 4.4.

¹⁵¹ Ot.prp. nr. 104 (2002-2003), pkt 8.9.4.

I forbindelse med likebehandlingsreglene ble det vist til at *”delt bevisbyrde anses som hensiktsmessig fordi det i saker om diskriminering ofte vil kunne fremtre som uklart hva som har vært avgjørende for den handlingen som er foretatt, og det vil således være vanskelig for saksøker (arbeidssøker/arbeidstaker) å oppfylle bevisbyrden alene, ettersom det er den andre parten, saksøkte (arbeidsgiver), som sitter inne med opplysningene og kunnskapen om hva som faktisk har skjedd og hva som har vært avgjørende.”*¹⁵²

Den samme problemstillingen vil gjelde i forhold til en varsler som blir dårlig behandlet i etterkant av en varslingsepisode.

Styrkeforholdet partene i mellom og hensynet til en effektiv håndheving av reglene taler for en regel om omvendt bevisbyrde.¹⁵³ En slik regel vil bidra til et bedre vern av arbeidstaker som varsler.

I proposisjonens utkast til § 13-8 er det foreslått at *”dersom arbeidstaker (...) fremlegger opplysninger som gir grunn til å tro at det (...) er gjort bruk av gjengjeldelse i strid med 2-4 som følge av arbeidstakers varsling om brudd på bestemmelsene i dette kapittel, må arbeidsgiver sannsynliggjøre at det likevel ikke har funnet sted slik (...) gjengjeldelse”*.

Regjeringen har altså funnet grunn til å foreslå bestemmelser om omvendt bevisbyrde når det gjelder varsling om brudd på likebehandlingsreglene.

Mye taler for at de samme reglene bør gjelde for de som varsler om korrupsjon, økonomisk kriminalitet og lignende.

Faren er imidlertid at det alltid vil finnes illojale og kverulerende arbeidstakere som benytter seg av sin tilsynelatende adgang til å varsle. Dette er imidlertid en risiko som må aksepteres dersom man vil oppnå de andre fordelene. Jeg mener man bør ta utgangspunkt i at de aller fleste arbeidstakere er redelige folk som vil sin arbeidsgiver det beste. Arbeidsgiveren er som den store hovedregel den sterke part i forholdet, slik at det generelt er arbeidstakers interesser som trenger beskyttelse. Dette gjelder ikke minst i en situasjon der arbeidstakerens ytringsfrihet er innskrenket i forhold til det normale av hensyn til arbeidsgiver.

¹⁵² Ot.prp. nr. 104 (2002-2003), pkt. 8.9.5.

¹⁵³ Jf. Innst.O. nr. 52 (2003-2004), pkt. 5.7.6 i forhold til likebehandlingsreglene.

6.8 Vern mot sanksjoner

I proposisjonen foreslås en bestemmelse der ”Gjengjeldelse mot arbeidstaker som på en lojal måte informerer om kritikkverdige forhold i virksomheten er forbudt.”¹⁵⁴

Begrepet ”gjengjeldelse” må ut i fra den alminnelige forståelsen av ordet antas å dekke et vidt spekter av handlemåter fra arbeidsgivers side, og i henhold til proposisjonen skal arbeidstaker vernes mot alle former for gjengjeldelse – så vel oppsigelse og avskjed som å ikke bli forfremmet, ikke få gå på kurs, ikke bli betrodd, få en kald skulder osv.¹⁵⁵

Det må antas at det i stor grad er redselen for å bli utsatt for represalier som holder mange arbeidstakere fra å varsle. En beskyttelsesregel vil kunne gi arbeidstakerne større trygghet, som kan føre til at flere velger å rapportere uregelmessigheter. Jeg mener imidlertid at bestemmelsen er for vag. Det vil være vanskelig for en arbeidstaker å vite med sikkerhet hva som ligger i begrepet å informere ”på lojal måte”, og bestemmelsen gjør egentlig ikke noe annet enn å lovfeste gjeldende rett på en litt vag måte. Dersom vi i tillegg får regler om delt bevisbyrde og krav på oppreisning, vil vernet av arbeidstakers ytringsfrihet bli betydelig bedre enn i dag.

6.9 Erstatning for urettmessig gjengjeldelse

I forbindelse med høringsuttalelsene¹⁵⁶ foreslo LO at det burde gis en bestemmelse der arbeidstakeren ved urettmessig gjengjeldelse på grunn av varsling har krav på erstatning uavhengig av økonomisk tap. Dette vil være i tråd med reglene i aml. § 54J, der arbeidstaker som har blitt utsatt for ulovlig forskjellsbehandling kan tilkjennes oppreisning fastsatt etter rettens vurdering, uavhengig av arbeidsgivers skyld. Oppreisningen etter § 54J er ikke betinget av at det er særlig grove eller gjentatte tilfeller.¹⁵⁷

¹⁵⁴ Ot.prp. nr. 49 (2004-2005), side 348.

¹⁵⁵ Ibid., side 305.

¹⁵⁶ Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) side 131.

¹⁵⁷ Norsk lovkommentar (Gyldendal rettsdata) kommentar til § 54J og Ot.prp. nr. 104 (2003-2004), side 52.

I proposisjonen er det foreslått at den som har blitt utsatt for gjengjeldelse på bakgrunn av varsling om forskjellsbehandling kan kreve oppreisning uten hensyn til arbeidsgivers skyld.¹⁵⁸

Erstatning for økonomisk tap som følge av varslingen kan kreves etter de alminnelige erstatningsrettslige regler.

En slik regel vil kunne vært et effektivt middel for å sikre retten til de arbeidstakere som blir utsatt for de mer uformelle sanksjoner, som manglende lønnsoppykk, forfremmelse, adgang til å delta på kurs, utfrysing osv. Det vil neppe dreie seg om de store summene,¹⁵⁹ men oppreisningsadgangen vil kunne fungere som et ”ris bak speilet” for arbeidsgiveren, samtidig som det vil gi moralsk oppreisning til den arbeidstakeren som har varslet og som blir dårlig behandlet uten å kunne påvise noe direkte økonomisk tap som resultat. Det er en kjensgjerning at det som kanskje oppleves som aller verst for arbeidstakeren er den moralske fordømmelsen fra arbeidsgiver og kolleger.

Et problem i denne forbindelse er at det antakelig skal mye til før arbeidstakeren velger å gå til sak mot arbeidsgiver. Det er i seg selv en ekstra belastning for en arbeidstaker som allerede føler at han har stilt seg selv i en mindre fordelaktig posisjon ved å varsle. På den annen side kan arbeidstakerens behov for anerkjennelse for at den avgjørelse han tok var riktig føre til at dette vil fremstå som en løsning for ham eller henne.

6.10 Plikt til å varsle

Siden det anses som ønskelig med mer varsling kan man spørre seg om man kanskje i større grad bør statuere en *plikt* for arbeidstakeren til å varsle om visse alvorlige forhold. Som vist ovenfor eksisterer det allerede en varslingsplikt i enkelte tilfeller.¹⁶⁰

Som en følge av lojalitetsplikten er arbeidstakere i henhold til rettspraksis også forpliktet til å medvirke til å avdekke eventuelle uregelmessigheter, jf. Rt.1965.763.

I dommen hadde en kasserer i utgangspunktet gjort en unnskyldelig feil, men prøvde så å dekke over det ved å endre på bokføringen. Dermed ble det vanskeligere å klarlegge hva som egentlig var skjedd, og Høyesterett anså dette som et lojalitetsbrudd som

¹⁵⁸ Forslaget § 13-9 (1).

¹⁵⁹ I Rt.1991.236 ble en arbeidstaker i forbindelse med aml. § 62 tilkjent 50.000,- i oppreisning.

¹⁶⁰ Jf. pkt. 2.4.1 og 2.5.

gjorde oppsigelsen rettmessig, til tross for at den første feilen ikke i seg selv utgjorde noen oppsigelsesgrunn.¹⁶¹

Dette gjelder enn mer for personer høyt oppe i organisasjonen, jf. Rt.1990.607, der Høyesterett bemerket at begge arbeidstakerne var nøkkelpersoner, og at *”Det må følge av lojalitetsplikten, ikke minst hensett til det nivå de befant seg på, at de pliktet å holde styret eller overordnede orientert om de forhold som var av betydning for bedriftens virksomhet.”*

Jusprofessor Edvard Vogt, UiB,¹⁶² mener at først når varslere oppnår et bedre vern, blir det mulig å innskjerpe et strafferettslig medansvar for ikke å varsle om ulike ulovlige forhold.

Det er mye som taler for at en varslingsplikt vil kunne innskjerpes dersom arbeidstakerne oppnår et bedre vern når de varsler. Det må imidlertid stilles betydelig større krav til forholdets alvorlighetsgrad, arbeidstakers kunnskap om forholdene og arbeidsgivers manglende oppfølging før arbeidstaker på noen måte kan gjøres ansvarlig for ikke å ha varslet. Jeg tror at dersom det i større grad blir rom for varsling uten at varslerne risikerer karriere og sosial utstøtelse, kan man stille større krav til arbeidstakerne om å melde fra. Vi må ikke bare ha et regelverk som beskytter arbeidstakeren, men også en sosial aksept av fenomenet. Det vil antageligvis fortsatt gå noen tid før vi oppnår dette, og jeg vil derfor foreløpig ikke foreslå noen ytterligere plikt til å varsle enn det som allerede fremgår av dagens regler.

6.11 Plassering av regelen

Det er mest naturlig at en eventuell regel om varsling plasseres i arbeidsmiljøloven, ettersom det er der hoveddelen av reglene som regulerer forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker allerede befinner seg. I forbindelse med arbeidet med å samle reglene for statsansatte og privatansatte er det fremhevet som ønskelig at alle reglene som regulerer arbeidsforhold er samlet i en og samme lov. Både arbeidsgivere og arbeidstakere er vant til å forholde seg til arbeidsmiljøloven, og reglene vil være lettere tilgjengelige dersom de befinner seg på ett og samme sted.

¹⁶¹ Se også Rt.1974.990 og Rt.1993.300

¹⁶² Dagbladets magasin 19. februar 2005, side 23.

Selv om regler om ansattes ytringsfrihet ble vurdert i forbindelse med Grunnloven, er det nok riktig å forbeholde denne for prinsippregler av overordnet rang, mens de mer spesielle reglene plasseres i spesiallovene. Spørsmålet er allerede blitt vurdert i forbindelse med Grunnlovsendringen.

I proposisjonen er regelen foreslått plassert som § 2-4 i arbeidsmiljøloven under kapittel 2 "*Arbeidsgivers og arbeidstakers plikter*".

Bevisbyrde- og erstatningsreglene for arbeidstaker som varsler om forskjellsbehandling er imidlertid plassert i forslaget som §§ 13-8 og 13-9. Jeg mener at alle former for varsling bør omfattes av en og samme bestemmelse. Dersom man får til regler om delt bevisbyrde og erstatningsregler for alle varslingstilfeller, vil man kunne klare seg med en fellesbestemmelse, slik at de nevnte paragrafer overflødiggjøres. Et av hensynene bak den nye arbeidsmiljøloven har vært å forenkle det eksisterende regelverket,¹⁶³ og en slik løsning vil bidra til å oppfylle denne målsetningen.

6.12 Utforming

Hvorvidt bestemmelsen skal være klar og presis eller skjønnsmessig og fleksibel er i stor grad et spørsmål om avveiningen mellom forutsigbarhet for individet og en dynamisk rettsutvikling. En standardpreget regel gjør at det kan være vanskelig å klarlegge hvor grensen skal gå, men samtidig kan domstolene være mer fleksible og fremtidsrettede. En altfor presis lovgivning etter mønster av de engelske reglene har sine begrensninger, og vil for det første kunne gi arbeidstakeren inntrykk av at situasjoner som ikke faller direkte inn under bestemmelsen ikke kan varsles om. Fordi det er så mange forskjellige situasjoner som kan være aktuelle, vil det være vanskelig å lage en helt presis regel som dekker alle eventualiteter.

Betydningen av et begrep som lojalitet må nødvendigvis være avhengig av situasjonen. Som vi har sett ovenfor i del I, er det mange momenter som må veies opp mot hverandre i en konkret helhetsvurdering. Akkurat hvor grensene skal gå til enhver tid vil man ikke (eller rettere sagt, bør man ikke) kunne bestemme ved lov.

¹⁶³ Ot.prp. nr 49 (2004-2005), side 25.

En god løsning kan være å gi litt klarere retningslinjer, for eksempel ved å tydeliggjøre adgangen, og kanskje også i større grad henviser til de momenter det vil legges vekt på, samt å gi regler om vern mot gjengjeldelse, bevisbyrderegler, stille krav til aktsomhet og gi regler om oppreisning og erstatning for å gi varsleren et bedre vern.

Et mulig forslag til ordlyd kan være:

§ 2-4 Varsling

1. Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold¹⁶⁴ i virksomheten¹⁶⁵, når dette skjer på en lojal måte¹⁶⁶ som ikke på unødig måte skader arbeidsgivers legitime interesser.¹⁶⁷ Varselet må være fremsatt for å bringe forholdet til ende. Arbeidstaker må først ha uttømt interne varslingskanaler, med mindre dette må antas å være uhensiktsmessig¹⁶⁸ eller det varsles til offentlige tilsynsmyndigheter.
2. Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i henhold til 1. ledd er forbudt.
3. Dersom arbeidstaker fremlegger opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted ulovlig gjengjeldelse, må arbeidsgiver sannsynliggjøre gjengjeldelsen var berettiget.¹⁶⁹
4. En arbeidstaker som uberettiget blir utsatt for sanksjoner som følge av varslingen kan kreve oppreisning uavhengig av arbeidsgivers skyld, med mindre han selv har opptrådt grovt uaktsomt med hensyn til opplysningenes riktighet. Oppreisningen fastsettes til det beløp som retten finner rimelig under hensyn til partenes forhold og omstendighetene for øvrig.
5. Erstatning for økonomisk tap som følge av brudd på bestemmelsene i dette kapittel kan kreves etter de alminnelige regler.

¹⁶⁴ Ulovligheter, uetisk, ukultur, korrupsjon og annen skadelig virksomhet.

¹⁶⁵ Virksomheten, alminnelig definisjon se pkt. 1.3.3. Skal gjelde hele konsernet.

¹⁶⁶ Ikke unødig polemiserende eller i ren skadehensikt

¹⁶⁷ Dette utelukker at arbeidsgiver kan straffe arbeidstaker for å rapportere lovbrudd, da det ikke kan anses for å være noen legitim interesse å få skjule og fortsette med lovbrudd.

¹⁶⁸ For eksempel medføre fare for bevisforspillelse, fare for unndragelse, dekkoperasjoner, fare for den ansatte selv eller der varsling er nødvendig for å avverge uavvendelig skade ol.

¹⁶⁹ Arbeidsgiver må vise at arbeidstaker har overskredet lojalitetsplikten, og påvise de skader bedriften er påført.

Forslaget til bestemmelsen er i stor grad inspirert av likebehandlingsreglene i arbeidsmiljøloven kapittel X A, som jeg mener er et godt og sammenliknbart forbilde.

7 Konklusjon

Både nasjonalt og internasjonalt legges det i stadig større grad vekt på betydningen av at arbeidstakeren kan varsle om kritikkverdige og ulovlige forhold i virksomheten.

Gjennomgangen av gjeldende rett tilsier at arbeidstaker *har* en relativt vid adgang til å varsle, og varslingsadgangen er derfor *formellt sett* rimelig godt ivaretatt.

Til tross for dette varsles det i langt mindre grad enn det som er ønskelig. Antakeligvis har dette med at arbeidstakene er usikre på adgangen til å varsle, og at det i for stor grad blir sanksjonert mot uttalelser som rettslig sett er tillatte. Arbeidstakeren har ofte i *realiteten* ikke mulighet til å varsle uten å måtte gjøre store personlige offer.

Forslaget som er fremsatt i proposisjonen er positivt i den forstand at det presiserer at arbeidsgiver ikke kan straffe en arbeidstaker for å ha fremsatt ytringer som han rettmessig kan fremsette etter gjeldende rett. Regelen setter dermed fokus på varslingsadgangen, men gjør utover det lite annet enn å henvise til de ulovfestede prinsipper. Jeg mener det er nødvendig med en lovgivning som i større grad gir arbeidstakere og arbeidsgivere retningslinjer for å vurdere hva som er lovlig varslingsadgang. Varslerne trenger også bedre vern enn det dagens rettstilstand tilbyr. For at vernet av varslere skal få noen realitet bør vi blandt annet ha regler om omvendt bevisbyrde og erstatningsregler.

Regjeringen har imidlertid etterspurt innspill i debatten, og viser dermed vilje til på en bedre måte å regulere denne svært viktige og aktuelle problemstillingen.

Utfordringen ligger i å lage regler som både er klare og som tillater en utvikling.

Spørsmålet vil med all sannsynlighet være stadig mer aktuelt, etter at det i de siste årene har fått et økt, og etter min mening velfortjent, fokus.

Varsling er imidlertid et så politisk og etisk preget tema, der det er mange, viktige og tildels motstridende hensyn å ta i betraktning, at man med fordel kan utforske spørsmålet nærmere.

8 Litteraturliste

Litteratur:

- Dege, Jan Tormod. *Arbeidsgivers styringsrett* Bind III. Oslo 1997.
- Eggen, Kyrre. *Ytringsfrihet*. Oslo 2002.
- Eckhoff, Torstein. *Rettskildelære*. 5. utg. ved Jan E. Helgesen. Oslo 2001.
- Eckhoff, Torstein. *Forvaltningsrett*. Eivind Smith. 6.utg. Oslo, 1997.
- Fanebust, Arne. *Innføring i Arbeidsrett, Den individuelle del*. 2. utg. Oslo 2002.
- Fanebust, Arne. *Oppsigelse i Arbeidsforhold*. 4. utg. Oslo 2001.
- Frihagen, Arvid. *Villfarelse og ugyldighet i forvaltningsretten*. Oslo-Bergen-Tromsø 1966.
- Jakhelln, Henning. *Oversikt over arbeidsretten*. 3. utg. 2004.
- Jakhelln, Henning. *Arbeidsrettslige studier* Bind III. Oslo 2000.
- Møse, Erik. *Menneskerettigheter*. Oslo, 2002.
- Schei, Andreas. *Menigmann og myndighetene*. Oslo 1976.
- Vickers, Lucy. *Freedom of Speech and Employment*. Oxford, 2002.
- Woxholth, Geir. *Avtaleinngåelse, ugyldighet og tolkning*. 4.utg. Oslo 2001.

Artikler:

- Arnesen, Per Christian. *Tjenestemenns adgang til å offentliggjøre kritikkverdige forhold i forvaltningen*. Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 1/1995.
- Backer, Inge Lorange. *Ytringsfrihet og lojalitetsplikt i offentlig forvaltning*. Stat og Styring nr. 6 1992.
- Bø Raugland, Ragnhild. *Ytringsfrihet på arbeidsplassen: Motivet påvirker vurderingen av illojalitet*. Juristkontakt nr. 7 2004.
- Eggen, Kyrre. *Ansattes ytringsfrihet*. Arbeidsrett Vol I nr. 1 2004.

- Eskeland, Ståle. *Ytringsfrihet og arbeidsforhold* – Tidsskrift for rettsvitenskap 1982 side 853.
- Jakhelln, Henning. *Ytringsfrihet i arbeidsforhold*. Arbeidstakere – samfunnsengasjerte borgere, betrodde og innsiktsfulle medarbeidere – eller kranglebøtter, bråkmakere og angivere? TemaNord 2004:509. Ytringsfrihet og konstitusjonelt vern, side 47-128.
- Gangnes, Ole Martin. *Ansatte bruker ikke ytringsfriheten sin: "Nå gjelder det å holde kjeft"*, Juristkontakt nr. 4 2004.

Norsk lovkommentar (Gyldendal rettsdata) note 2004/4-5 til Grl. §100

Norsk lovkommentar (Gyldendal rettsdata) note til aml. § 54J

Lover, forarbeider, avtaler mv.:

- 1999 Lov om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven) av 2. juli 1999 nr. 64.
- 1999 Lov om styrking av menneskerettighetene i norsk rett (menneskerettsloven) av 21. mai 1999 nr. 30
- 1984 Lov om statlig tilsyn med helsetjenesten (helsetilsynsloven) av 30. mars 1984 nr. 15
- 1983 Lov om statens tjenestemenn m.m. (tjenestemannsloven) av 4.mars 1983 nr.3
- 1977 Lov om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. (arbeidsmiljøloven) av 4.februar 1977 nr. 4
- 1967 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967
- 1918 Lov om avslutning av avtaler, om fullmakt og om ugyldige viljeserklæringer (avtaleloven) av 31. mai. 1918 nr. 4.
- 1901 Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven) av 22. mai 1901 nr. 6
- 1814 Kongeriket Norges Grundlov 17.mai 1814 (Grunnloven)

Innst.O. nr. 52 (2003-2004) Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om endringer i lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø mv. (likebehandling i arbeidslivet) m.m.

Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)

Ot.prp. nr. 104 (2002-2003) Om lov om endringer i lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø mv. (likebehandling i arbeidslivet) m.m.

Ot.prp. nr. 14 (2000-2001) Om lov om endringer i lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m v (helsepersonelloven) og enkelte andre lover

Ot.prp. nr. 13 (1998-1999) Om lov om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven)

Ot.prp. nr. 50 (1993-1994) Om lov om endringer i lov av 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø mv.

Ot.prp. nr. 2 (1985-1986) Om lov om endringer i bestemmelser i særlovgivningen om taushetsplikt (tilpassing til forvaltningsloven)

NOU 2004:5 Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst

NOU 1999:27 ”Ytringsfrihet bør finne sted”. Forslag til ny Grunnlov §100

St.meld. nr. 26 (2003-2004) Om endring av Grunnloven §100

Innst.S. nr. 270 (2003-2004)

Referat Stortinget. Møte torsdag den 30.september kl.10.10 2004

Justisdepartementets høringsbrev 8. oktober 2003

Arbeidstilsynets høringsuttalelse 05. juli 2004

Hovedavtalen LO-NHO 2002-2005

Forskrifter:

Internkontrollforskriften Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter av 6. desember 1996 nr. 1127

Dommer :

Norsk Retstidende (Rt):

Rt.2003.1614

Rt.2000.1602

Rt.2001.418

Rt.1997.1128

Rt.1996.1401

Rt.1993.300

Rt.1991.1069

Rt.1991.236

Rt.1990.607

Rt.1979.727

Rt.1979.100

Rt.1974.990

Rt.1965.763

Rettens Gang (RG):

RG.2002.780 Gulating.

RG.1996.1593 Borgarting.

RG.1988.231 Eidsivating.

RG.1977.187 Eidsvoll herredsrett.

Upubliserte dommer:

2001-02-15. LB-2000-791. Borgarting.

2000-12-22. LB-2000-03622. Borgarting.

2000-10-23. LF-2000-00136. Frostating.

1998-08-27. LB-1998-02320. Borgarting.

1997-02-10. LB-1995-01287. Borgarting.

1996-03-06. LH-1995-00353. Hålogaland.

Dommer og kjennelser fra Arbeidsretten (ARD):

ARD.1986.189

ARD.1978.65

ARD.1975.55

Norsk arbeidsrettslig domssamling (NAD):

NAD.1987.723

NAD.1987.684

NAD.1987.491

NAD.1984-85.248

NAD.1981-83.555

NAD.1981-1983.62

Sivilombudsmannens årsmelding:

Dok.nr. 4 (2004-2005) Melding for året 2004 fra Sivilombudsmannen.

Dok.nr. 4 (2002-2003) Melding for året 2002 fra Sivilombudsmannen.

Dok.nr. 4 (1995-1996) Melding for året 1995 fra Sivilombudsmannen.

EMD:

Eur.Court H.R, Diego Nafria judgment of 14 March 2002, RJD 2002

Eur.Court H.R, Özgür Gündem judgment of 16 March 2000, RJD 2000

Eur.Court H.R, Bobo judgment of 29 February 2000, RJD 2000

Eur.Court H.R, Hadjianastassiou judgment of 16 December 1992, Series A no.252

Eur.Court H.R, The Sunday Times judgment of 26 April 1979, Series A no. 30

Eur. Commission of H.R, Rommelfanger vs. The Federal Republic of Germany,
Decision on admissibility of 6 September 1989, D.R 62 s. 151. (EMK 12242/86)

Konvensjoner og direktiver:

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

Rome, 4 november 1950.

Norsk tittel: Den europeiske menneskerettskonvensjon av 1950 (EMK)

International Covenant on Civil and Political Rights of 16 December 1966

Norsk tittel: Den internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 1966
(SP)

Rådsdirektiv 2000/78/EF om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv, av 27. november 2000.

Europarådets sivilrettslige konvensjon mot korrupsjon (ETS nr. 174), av 9. september 1999.

Forslag til luftfartsdirektiv: Europaparlamentets og Rådets Direktiv om indberetning af hendelser inden for civil luftfart KOM (2000) 847 (Endelig).

Utenlandske lover og offentlige dokumenter:

Sverige:

- 2001 Socialtjänstlagen (2001:453)
- 1991 Yttrandefrihetsgrunnlagen (1991: 1469)
- 1949 Tryckfrihetsförordningen (1949:105)

Ds2001:9 Yttrandefrihet för privatanställda

Finland:

- 2001 Arbetsavtalslag 26.01.2001/55

Storbritannia:

- 1998 Public Interest Disclosure Act 1998 (PIDA)
- 1996 Employment Rights Act 1996

USA:

- 2002 The Sarbanes-Oxley Act (2002)
- 1989 Whistleblower Protection Act (1989)

Avisartikler:

”De valgte å si fra. Var det verdt det?”, Dagbladets lørdagsmagasin 19.februar 2005.

”Anonymt brev avslørte miljøbombe”, Aftenposten 22. februar 2005.

”Slakter ny lov”, Aftenposten 4.mars 2005.

”Varslere blir mobbet”, Aftenposten 7.mars 2005.

”Risikofritt å ”blåse i fløyta””, Aftenposten 13.mars 2005.

”Varsling”, Aftenposten 7.april 2005.

”Ber om hjelp til å verne varslere”, Aftenposten 16.april 2005.

Elektroniske kilder:

<http://www.vogon-law.com/whistleblowing.htm>, 17.februar 2005.

<http://www.bnatax.com/bnabooks/ababna/rnr/2003/rnr23.pdf#search='sarbanes%20oxley%20whistleblowing'> 7.mars 2005.

<http://www.gbnn.org/Referat270404.doc> 15.feb, 15. februar 2005.

<http://www.gbnn.org/Statoil.PPT>, 15.februar 2005.

<http://www.statoil.com/>, 09.april 2005.